4

Serie Investigación Decolonial

Víctor Hugo Torres Dávila

Hegemonías y subalteridades urbanas



La configuración metropolitana de Quito

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador • Ediciones Abya-Yala

Hegemonías y subalteridades urbanas: la configuración metropolitana de Quito

Victor Hugo Torres Dávila

TORRES DÁVILA, V. H. *Hegemonías y subalteridades urbanas*: la configuración metropolitana de Quito [online]. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Editorial Abya-Yala, 2020, 455 p. Investigación Decolonial series, n. 4. ISBN: 978-9978-10-456-9. http://doi.org/10.7476/9789978105757.

HEGEMONÍAS
Y SUBALTERIDADES URBANAS

La configuración metropolitana de Quito

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593-2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593-2) 322 8426
Correo e.: uasb@uasb.edu.ec • http://www.uasb.edu.ec

Ediciones Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A • Apartado postal: 17-12-719
Quito, Ecuador • Teléfonos: Teléfonos: (593-2) 250 6267, 396 2800
Correo e.: editorial@abyayala.org.ec • http://abyayala.org.ec

Víctor Hugo Torres Dávila

HEGEMONÍAS
Y SUBALTERIDADES URBANAS

La configuración metropolitana de Quito

Serie Investigación Decolonial

UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

ABYA YALA | UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

2020

Hegemonías y subalteridades urbanas

La configuración metropolitana de Quito

SERIE INVESTIGACIÓN DECOLONIAL

Primera edición:
© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
© Ediciones Abya-Yala
Quito, octubre 2020

© Universidad Politécnica Salesiana
Av. Turuhuayco 3-69 y Calle Vieja
Cuenca-Ecuador
Casilla: 2074
P.B.X. (+593 7) 2050000
Fax: (+593 7) 4 088958
e-mail: rpublicas@ups.edu.ec
www.ups.edu.ec

Coordinación editorial: Jefatura de Publicaciones
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Fotografía de portada: Eduardo Quintana

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: 978-9942-837-11-0
ISBN Ediciones Abya-Yala: 978-9942-09-691-3
ISBN Universidad Politécnica Salesiana: 978-9978-10-423-1
Derechos de autor: 059114
Depósito legal: 006620

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión: Ediciones Abya-Yala

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.
El texto original de este ensayo fue realizado para la obtención del título de doctor en el Programa de Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

ÍNDICE

SEGUNDA PARTE
LA CONTESTACIÓN SOCIAL

AGRADECIMIENTOS

Distintas personas aportaron a este libro con sus observaciones, críticas y sugerencias. Las orientaciones académicas de Guillermo Bustos, con quien traté los aspectos sustantivos de la investigación en la versión de tesis doctoral, y su confianza en lo que yo hacía fueron decisivas. Igualmente, fueron oportunas las observaciones de Santiago Ortiz Crespo. Las acuciosas y alentadoras sugerencias de Henri Godard al conjunto del texto permitieron afinar lo escrito. Catherine Walsh, con su continua actitud suscitadora, estimuló de forma permanente a ampliar la visión de los estudios culturales a la problemática urbana. Con Galo Ramón Valarezo sostengo un largo y fructífero debate académico y político, su perspectiva histórica de la ciudad reforzó la comprensión de los eventos del presente. Asimismo, fueron estimulantes los diálogos con René Unda Lara sobre las identidades juveniles y la acción colectiva urbana.

Con Édgar Tello y Rubén Bravo discurrimos sobre el papel de la militancia de izquierda en el movimiento poblacional quiteño. José Juncosa, auspiciosamente, me proporcionó algunos libros y artículos sobre Quito que fueron insumos de gran utilidad. Dennise Valencia hizo una dedicada recopilación y digitación de las actas, planes y documentos en los laberínticos archivos municipales, de la información de prensa y otros documentos recogidos en los repositorios visitados. Jenny Sánchez realizó y transcribió prolijamente las entrevistas.

Las distintas personas entrevistadas: líderes sociales y académicos narraron generosamente sus experiencias organizativas barriales y las perspectivas culturales de los pueblos indígenas en Quito, afroquiteños y colectivos urbanos, con algunos de los cuales compartimos, a lo largo del tiempo, eventos políticos y socioorganizativos en la ciudad. Los análisis y diálogos con Mario Unda sobre las luchas barriales de la ciudad fueron esclarecedores. Magdalena León T. hizo valiosas sugerencias en los distintos capítulos, además de que sin su paciencia y perseverancia estas páginas no hubieran llegado al final. El fondo de investigaciones

de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) y sus autoridades me facilitaron los recursos para la investigación y el tiempo para redactarla.

A todas ellas vaya mi agradecimiento.

Ninguna de las personas mencionadas están comprometidas en lo que se dice u omite en el texto, la responsabilidad me corresponde por entero.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACJ	Asociación Cristiana de Jóvenes
ADI	Agencia para el Desarrollo Internacional
ADHILAC	Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
ALPRO	Alianza para el Progreso
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
BCE	Banco Central del Ecuador
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAP	Centro Andino de Acción Popular
CEA	Centro de Estudios Afroecuatoriano
CEB	Comunidades Eclesiales de Base
CEDEP	Centro de Educación Popular
CEDIME	Centro para el Desarrollo e Investigación sobre Movimientos Sociales del Ecuador
CEDOC	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas
CEN	Corporación Editora Nacional
CEP	Corporación de Estudios y Publicaciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERLAC	Centre for Research on Latin America and the Caribbean
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNE	Consejo Nacional Electoral
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COMUNIDEC	Comunidades y Desarrollo en el Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMUNE	Coordinación Nacional de Mujeres Negras del Ecuador
CONBADE	Confederación Nacional de Barrios del Ecuador
CONQUITO	Agencia de Promoción Económica ConQuito
CORPAQ	Corporación Aeropuerto y Zona Franca de Quito
CORPAIRE	Corporación para el Mejoramiento del Aire

CORPOSEGURIDAD	Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana
COSMEDIR	Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
CORPOTURISMO	Empresa Metropolitana Quito Turismo
CUNA	Credit Union National Association
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DFID	Ministerio de Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DP	Democracia Popular
EMAAP	Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable
EMASEO	Empresa Pública Metropolitana de Aseo
EMDUQ	Empresa Metropolitana de Desarrollo Urbano
EMITC-Q	Empresa Metropolitana de Tecnologías y Comunicación
EMOP	Empresa Metropolitana de Obras Públicas
EMR	Empresa Metropolitana de Rastro
EMSAT	Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte
EMT	Empresa Metropolitana de Servicios de Transporte Terrestre y Terminales
EMTTT	Empresa Metropolitana de Transporte
FADI	Frente Amplio de Izquierda
FBNOQ	Federación de Barrios del Noroocidente de Quito
FBPNQ	Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito
FEINE	Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador
FESE	Federación de Estudiantes Secundarios
FEUE	Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
FLACSO Ecuador	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGNEP	Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha
FONSAL	Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
GAD	Gobierno autónomo descentralizado

GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica (por sus siglas en alemán)
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
ICAM	Instituto de Capacitación Municipal
ID	Izquierda Democrática
IEE	Instituto de Estudios Ecuatorianos
IFEA	Institut Français d’Études Andines
IGM	Instituto Geográfico Militar
IIA	Instituto de Investigaciones Antropológicas
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
IMQ	Ilustre Municipio de Quito
INEDES	Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVICA	Instituto de la Vivienda Popular Caritas del Ecuador
IPGH	Instituto Panamericano de Geografía e Historia
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación
LRDMQ	Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito
LRM	Ley de Régimen Municipal
MAEC	Movimiento Afro Ecuatoriano Conciencia
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionario
MOMUNE	Movimiento de Mujeres Negras
MPD	Movimiento Popular Democrático
MTPS	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
OLACCHI	Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
ORSTOM	Instituto Francés de Investigación Científica y Técnica para el Desarrollo en Cooperación
OSG	Organizaciones de segundo grado
PAM	Portal de Servicios Ciudadanos del DMQ
PCMLE	Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PIDHDD	Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PSP	Partido Socialista Popular
PSRE	Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
PUOS	Plan de Uso y Ocupación de Suelo
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SGP	Sistema de Gestión Participativa
UASB-E	Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
UCE	Universidad Central del Ecuador
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés)
UNEBA	Unión Ejecutiva Barrial del Sur
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UIDE	Universidad Internacional del Ecuador
UOBQ	Unión de Organizaciones Barriales de Quito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
UPS	Universidad Politécnica Salesiana
URJE	Unión Revolucionaria de Juventudes Ecuatorianas

PRESENTACIÓN

En el trajín de estudiar la ciudad, el investigador encuentra que su objeto de estudio oscila entre lo singular y lo múltiple. Este vaivén se debe, según Olivier Monguin, a que la urbe, emplazada en un espacio singular, se expresa generalmente en términos polifónicos. Así, esta hace posible una experiencia urbana que se desdobla a través de una diversidad de registros y niveles de sentido. Averiguar sobre la participación de los distintos sujetos que la habitan como un espacio colectivo, también permite examinar las dinámicas sociales y culturales que construyen el sentido político de la *civitas*.

La investigación de Víctor Hugo Torres D. sobre Quito, precisamente se adentra en la trama de la experiencia urbana de la capital y se interna en el examen de algunos de los registros y significados que dan cuenta del proceso de configuración y funcionamiento del distrito metropolitano, durante un lapso que se extiende entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. Al mismo tiempo, este estudio ofrece un relato acerca de la agencia de los actores populares en el contexto de instalación del distrito metropolitano como un nuevo tipo de ordenamiento urbano.

No se trata de un ejercicio de análisis histórico, sino de una aproximación desarrollada en el marco interdisciplinario de los estudios culturales, esta vez encuadrada dentro de una perspectiva temporal. Para explicar cómo se configuró el proyecto y su realización, el autor desarrolla una interpretación cultural. Esta creación, nos dice, no se puede explicar únicamente a partir de mecanismos de corte institucional o administrativo, o con el despliegue de lógicas sociales y espaciales, sino fundamentalmente por el funcionamiento eficaz de un entramado simbólico, que marcó la hoja de ruta de la urbe capitalina.

Como toda investigación que toca aspectos medulares de su campo intelectual, así como de la vida colectiva actual, sin duda esta suscitará adhesiones, acuerdos, debates u oposiciones. Si esto ocurre, *Hegemonías y subalteridades urbanas* alcanzará uno de sus fines: motivar

la discusión sobre el presente y el pasado reciente de Quito, una ciudad que necesita renovar profundamente el sentido político de la *civitas*.

Invito al lector a que entre en diálogo con esta perspicaz contribución académica.

Guillermo Bustos
Universidad Andina Simón Bolívar

INTRODUCCIÓN

En este estudio hago una interpretación cultural de la configuración metropolitana de Quito, examinando sus simbolismos constitutivos. El argumento central es que la adopción de la condición de distrito metropolitano, más allá del interés municipal en fortalecer su capacidad institucional para controlar la expansión urbana, obedeció a que, en tanto política urbana, implicó una "formación simbólica", un sistema de sentidos y significados espaciales que contenían una visión, una perspectiva de la urbe como una ciudad ordenada. Busco explicar algo que parece fluido y natural: el sometimiento de su sentido metropolitano a las ideas y valores de las élites quiteñas, y que los demás grupos sociales y habitantes urbanos consienten, aceptan, sin mayores resistencias. La explicación se adentra en el desconcertante ámbito de los circuitos subconscientes, ideológicos, que cohesionan a la sociedad urbana, esto es el campo de la hegemonía cultural de la ciudad.

El propósito ecuménico de este estudio, por así decirlo, es comprender la predisposición de los habitantes de la ciudad a la emulación de las formas de vida de las clases acomodadas, activada por la capacidad de persuasión simbólica de la modernidad colonial urbana, mediante la cual la mayoría de habitantes de la urbe, lejos de cuestionar el sometimiento al individualismo y la disolución de las identidades colectivas, buscaron integrarse —léase también someterse— a la dinámica de la urbe metropolitana.

La finalidad de la investigación se desagrega en tres objetivos específicos. Primero, analizar los elementos simbólicos con los que las autoridades de la ciudad declararon el distrito metropolitano, mostrando el horizonte neocolonial detrás del nuevo dispositivo público, a manera de un arco de valores prescriptivos para sus habitantes. Segundo, interpretar la semántica de la expansión metropolitana, mediante los nuevos arreglos institucionales del gobierno local que devino en un híbrido de Estado y empresa, con el que continuó la política urbana calificada

como “concertada” y segregacionista, recogida en los planes de la ciudad colmados de promesas de progreso y orden urbano. Y tercero, explicar los alcances de la acción colectiva en el proceso urbano metropolitano, mediante la interpretación del movimiento barrial capitalino, sus altibajos y trayectoria, así como la resistencia o la inserción diferenciada en la ciudad de los grupos subalternos, si bien expresión de un potencial pluriverso popular urbano, afectados también por la emulación cultural.

El proceso metropolitano de Quito empezó en la década de los años 1960 del siglo XX, con la expansión de la ciudad y su mutación de la antigua forma radial concéntrica a una nueva forma extendida y policéntrica, en una tendencia de crecimiento espacial que se acentuó en las décadas siguientes con el desbordamiento de la ciudad compacta hacia los valles orientales, y dispersándose por los extremos norte y sur de la meseta andina en la que se asienta. La desordenada expansión urbana se institucionalizó con la declaración del distrito metropolitano en 1993, a partir de lo cual lo metropolitano se convirtió en una macropolítica urbana que alineó los planes de la ciudad y las políticas de ordenamiento territorial conforme a una visión moderna neocolonial.

Digo “visión moderna neocolonial”, porque la expansión metropolitana conllevó un simbolismo cultural de continuidad del poder regional forjado en el dominio colonial y republicano, junto con contemporáneos valores prescriptivos en la vida de la ciudad que activaron los dispositivos públicos y privados de subordinación al orden jerárquico de la sociedad quiteña, con los que persisten la segregación urbana, la estigmatización de las diferencias culturales y la inferioridad de la pobreza.

La región en la que se asienta el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), figurativamente, abarca tres anillos o radios de influencia que no implican delimitaciones administrativas, sino ámbitos simbólicos interrelacionales. El anillo de mayor alcance corresponde a la geografía de los negocios de los grupos económicos capitalinos, comprende varias provincias y numerosos cantones de la Sierra y Costa centro norte del país, se hace visible en las cercanas ciudades intermedias en las que uno de los ejes de su moderna configuración urbana son las réplicas arquitectónicas del simbolismo de progreso, modernidad y consumo osten-

tado mediante los *malls* y centros comerciales quiteños, como ocurre en las ciudades de Ibarra, Esmeraldas, Manta, Santo Domingo, Ambato y Riobamba. Más cerca abarca las zonas industriales y de agroexportación circundadas por "bolsones" de mano de obra en las comunidades indígenas y campesinas en los valles de Cayambe y Pedro Moncayo, en las ciudades satélites de Rumiñahui y Mejía.

El segundo anillo, intermedio, es el área de influencia espacial de la ciudad que se configuró como distrito metropolitano, donde la expansión de la ciudad somete a la ruralidad con el incontenible avance del patrón urbano de ocupación del suelo, y las presiones territoriales por servicios, movilidad y recursos naturales, abarcando a todas las parroquias urbanas y rurales del cantón Quito. La presión por servicios urbanos desbordó los límites del cantón, como ocurre con la captación del agua potable para la ciudad que proviene de las cuencas hidrográficas Guayllabamba-Esmeraldas, Napo-Amazonas y de los páramos de la cordillera Real o Central, especialmente de la zona del volcán Cotopaxi, aunque, paradójicamente, en algunas localidades de esos lugares sus habitantes no dispongan de agua potable.

Y el tercer anillo, menor, corresponde a la ciudad compacta que se asienta en la meseta de Quito, ocupando un territorio extendido con forma alargada de aproximadamente 60 km, y estrecho en el centro donde alcanza una anchura de 5 km por las colinas circundantes, ampliándose en las planicies de los extremos norte y sur. La ciudad ocupa el 83 % de la meseta, conformando un eje urbanístico en el denominado hipercentro, mientras en los extremos y valles occidentales se han desarrollado nuevas centralidades.

La superficie del DMQ representa el 44,6 % del territorio de la provincia de Pichincha. La ciudad es el área nuclear de la economía regional, pues en el DMQ se genera el 54,13 % de las manufacturas nacionales, el 38,53 % del comercio, el 42,26 % de los servicios, el 75,06 % de la agricultura, minas y otros; en total se genera el 45 % de la riqueza nacional medida por el PIB (INEC 2010). El carácter regional de Quito ha sido señalado de modo general en los distintos planes urbanos de la ciudad.

La promesa metropolitana de la ciudad ordenada, en medio de un territorio desordenado, atañe al anillo menor, al perímetro del distrito metropolitano circunscrito al cantón Quito. Es la consolidación del núcleo urbano de una región económica mayor, institucionalizada sin que haya sido necesario modificar la configuración político-administrativa estatal, y explicable por la relación heterónoma entre la capital del país y el Estado-nación, esto es el acoplamiento flexible, no rígido ni sometido entre lo local y lo nacional: lo que ocurre en Quito condiciona al país; a su vez, los acontecimientos del país tienen desenlaces en la capital. Para apuntalar contemporáneamente a la región metropolitana, no hizo falta una reforma territorial del Estado, un tema por demás complejo que provoca resistencias y conflictividad social, fue suficiente con remozar la gestión municipal de su área nuclear dentro de los límites cantonales de la división político-administrativa del Estado.

La asunción del distrito metropolitano como expresión de autonomía territorial y de gobierno local dentro del cantón, desde su aprobación en el Concejo Municipal de Quito en 1990 y la declaración por el Congreso Nacional en el año 1993, tuvo como trasfondo el largo proceso de modernidad urbana, acaecido en medio de las tensiones políticas de la región y el país. Recién en la Constitución de la República de 2008 se incorporó a la región en la división político-administrativa ecuatoriana, en calidad de un nuevo nivel de gobierno autónomo descentralizado (GAD), una suerte de gobierno intermedio entre lo local y lo nacional que permitiría desfogar las presiones autonomistas; sin embargo, en los años posteriores a su declaración constitucional se evidenció la ausencia de actores e instituciones interesadas en su conformación.

Las regiones como niveles de gobierno no existen en el país. Los grupos con intereses regionales que proclamaban las autonomías no hicieron suyas las posibilidades que abrió la nueva normativa constitucional de 2008 para su conformación, y la decisión legislativa de ampliar el plazo para su formación a veinte años ratificó el desinterés por las regiones. En los hechos, lo que más se asemeja a una región como nivel de gobierno intermedio es el DMQ, aunque esté circunscrito a la juris-

dicción cantonal, porque incluye competencias de gobierno multinivel dentro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).

La ciudad de Quito es la capital del país y la sede del Gobierno nacional, como tal es el referente de la centralidad del Estado-nación, pero también es, como se ha dicho, el área nuclear de una región económica y política. Las fricciones entre la capitalidad y la centralidad están presentes en la historia reciente de la ciudad, forman parte de las relaciones políticas de la región quiteña con el país, y enmarcaron la contestación social. Mientras las élites y clases medias quiteñas defendieron la capitalidad desde la ciudad, los sectores populares urbanos, especialmente el movimiento barrial surgido en los márgenes del capital financiero-inmobiliario, enfocado en el hábitat popular, no disputó el proyecto metropolitano de la ciudad, y las resistencias subalternas sometidas por la colonialidad urbana están preocupadas por sus inserciones y reproducción material culturalmente diferenciadas.

La capitalidad no es solo el convencionalismo derivado de la división político-administrativa, montada con el avance del Estado-nación que estableció desde el centro, desde la capital, una jerarquía subnacional por niveles, sino que es también la condición político-cultural que permite el acomodo entre los intereses de la región y la centralidad, articulando a la ciudad de Quito con el Estado ecuatoriano. Acomodo que se consolidó en las tres últimas décadas, en el paso del siglo XX al XXI, con la asunción del régimen de distrito metropolitano.

Empleo la expresión *capitalidad* no para referirme al cuestionamiento de Quito como la capital del país, título que le fue conferido el 21 de septiembre de 1830 en la primera Asamblea Constituyente, reunida en Riobamba, que la declaró "para siempre e irrevocablemente" como la capital del Estado ecuatoriano (Paz y Miño 2014). Con capitalidad me refiero al abigarramiento de la región quiteña, por la que Quito es al mismo tiempo el ámbito de lo nacional y de lo local, es simultáneamente el escenario de la centralidad y la descentralización, políticamente expresado en la estabilidad de sus alcaldes frente a la inestabilidad de los presidentes del país.

La capitalidad alude también al sincrético simbolismo de la sociedad blanco-mestiza quiteña, teñida de aristocráticas jerarquías de orden

social que, si bien es incluyente con los nativos y migrantes extranjeros en un ambiguo cosmopolitismo, al mismo tiempo es excluyente con los extraños de baja estirpe, a quienes se les estigmatiza por diferentes y se les inferioriza por pobres. A finales de los 60 del siglo XX, la condición de capitalidad se materializó en el simbolismo de la conservación monumental del patrimonial Centro Histórico, emblema de abolengo hispanista y de afanes de blanqueamiento social, aunque en su núcleo arquitectónico las principales edificaciones, palacetes y casonas señoriales están cerradas, deshabitadas, mientras en los barrios centrales circundantes, crecientemente despoblados, con recurrencia se forman tugurios y se deterioran las estructuras patrimoniales edificadas.

Por fuera del Centro Histórico y a lo largo de la ciudad, en los costados que trepan las montañas y en los extramuros, se asienta más de un tercio de sus habitantes alojados en los llamados barrios periféricos, muchos de ellos todavía no regularizados. En todos estos, la imagen compartida de "vivir en la capital" es una aspiración generalizada entre propios y extraños estimulada con la expansión metropolitana. Quito es una ciudad espacial y socialmente diferenciada con predominio de la clase media, coexistiendo los estratos altos acomodados en los barrios y ciudadelas residenciales del centro norte y en algunos lugares privilegiados de los valles con los estratos medios bajos en expansión, que se asientan en el sur y norte en extensos barrios formados por los planes de vivienda de la seguridad social, los programas estatales y las mutualistas, y los sectores populares de menores ingresos esparcidos por toda la ciudad en los barrios periféricos formados por el mercado informal de tierras.

La capitalidad, como distintiva de las jerarquías de la sociedad quiteña, tuvo momentos de exhibición simbólica en el último tercio del siglo XX —que estuvieron marcados por el influjo neoliberal—, especialmente en los años 1990 y 2000 con los episodios de tensión política en los que esta (la capitalidad) se confundió con el centralismo, al coincidir con los inicios de la institucionalización de la autonomía metropolitana en la gestión de la ciudad. La defensa de la capitalidad, imbricada en la naciente configuración metropolitana del poder local, se activó en contextos de efervescencia social como un conector cultural cohesio-

nador de las clases altas y medias quiteñas, movilizadas en oposición a los gobiernos nacionales irruptores del orden regulatorio de la ciudad, respaldados por los medios de comunicación, los gremios empresariales y el municipio metropolitano.

La problemática a investigar se resume en los siguientes términos. La declaración de la ciudad de Quito como distrito metropolitano en 1993, y su implementación a lo largo de las décadas de los 1990 y 2000, más allá de que robusteció la autonomía municipal convirtiéndole en un gobierno metropolitano, consolidó a la ciudad como el área nuclear de la región quiteña, desplegando un enjambre de dispositivos públicos y valores cívicos en torno a la promesa urbana de orden y bienestar. El interés público local de modo creciente se readecuó a los intereses particulares; las políticas urbanas se implementaron, predominantemente, bajo modalidades empresariales en concordancia con las lógicas económicas de la expansión metropolitana. Con la asunción del distrito metropolitano se consolidó la transición de la ciudad tradicional a la ciudad-región moderna, implantándose una huella espacial y cultural que enmarcaron el sentido de las luchas sociales urbanas.

En las dos últimas décadas del siglo XX continuó el proceso de acoplamiento de la región quiteña al Estado-nación, por el que mientras la capitalidad se fortalecía con la configuración territorial metropolitana; en cambio, la centralidad estatal era vulnerada por las distintas presiones autonómicas y localistas del país. Las políticas neoliberales debilitaban el interés público desmantelando al Estado nacional, mientras en la urbe triunfaban los intereses particulares, estimulados por virtudes atribuidas a las localidades frente a un mundo crecientemente global. Indicativo del desgaste de la centralidad estatal fue la recurrente crisis de gobernabilidad, contrastada por la estabilidad de los alcaldes y autoridades edilicias en la capital del país. En el mismo período que en el municipio de Quito se eligieron tres alcaldes, cruzando la Plaza de la Independencia, al frente, en el Palacio de Carondelet, se sucedieron diez presidentes. El contraste entre la estabilidad edilicia y la inestabilidad presidencial reforzó la creencia liberal de que en el nivel local del Estado sí funcionaba aquello que en la centralidad estatal no. En realidad el

municipio quiteño, al igual que la mayoría de los principales municipios del país, se beneficia de una imagen de estabilidad "de raíz colonial" con la que se consolidó el régimen municipal en el siglo XIX (Ayala 2011, 224), y que se expandió con la modernización posterior.

¿Cuáles fueron los simbolismos culturales en la adopción del DMQ? ¿Cómo se configuró la semántica de expansión metropolitana en torno a la promesa de una ciudad-región ordenada? ¿Hasta dónde el movimiento barrial quiteño era el llamado a disputar el proyecto metropolitano? ¿Las resistencias subalternas persiguen algo distinto a su inserción diferenciada en la ciudad metropolitana?

Para responderlas planteo la siguiente hipótesis. El simbolismo cultural de los dispositivos municipales con los que se implementó el distrito metropolitano encierran la promesa de una ciudad ordenada en medio de un territorio desordenado, cuyos significados rebasan al racionalismo jurídico que la sustenta. Su adopción consolidó el proceso de la modernidad colonial de la ciudad, acentuándose, junto con el crecimiento económico, la segregación urbana y la inequidad territorial. En las dos primeras décadas de su implementación, si bien creció considerablemente la cobertura de servicios e infraestructura urbana, el hábitat quiteño pasó de ser el ámbito predominante de la reproducción social a convertirse en el lugar de la producción de los intereses económicos capitalinos y de inserción urbana en torno a los servicios y el consumo para la mayoría de sus habitantes.

Los valores prescriptivos de la propiedad privada, el individualismo, la riqueza y el consumo se constituyeron en los referentes compartidos de la vida en la ciudad, interponiéndose a las iniciativas colectivas y comunitarias la aspiración animista del progreso individual. No es una consecuencia mecánica del paso de la tradición a la modernidad urbana, sino un complejo proceso cultural de emulación social y espacial enraizado en los preceptos sancionadores de las clases altas de la ciudad, impregnados en la simbología pública y privada del distrito metropolitano. La aspiración generalizada en los estratos medios y populares de imitar el estilo de vida urbano de los grupos privilegiados devino en sentido común y anhelo ciudadano compartido.

Al mismo tiempo que las empresas quiteñas consolidaban los negocios inmobiliarios, bancarios y comerciales, y que el municipio moldeaba el distrito metropolitano bajo el influjo de la adecuación competitiva a la globalización; el movimiento barrial, atascado en el entramado de relaciones clientelares, no logró avistar un horizonte alternativo popular, más bien experimentó como desenlace la desactivación de sus luchas. Por su lado, las resistencias subalternas, preocupadas unas por su condición discriminada otras en proceso de etnogénesis, tampoco buscaron disputar el proyecto metropolitano.

No hubo una deliberada contestación social a la adopción del distrito metropolitano, eso no ocurrió en Quito. Aunque la acción colectiva barrial emergió con la expansión metropolitana, paradójicamente, fue mediatizada por la institucionalidad local y desactivada por la propia inercia de la vida urbana. Ni el movimiento barrial ni las resistencias subalternas constituyeron un movimiento social convergente, menos aún larvaron distintos movimientos sociales que disputaran o sitiaran desde la diversidad al proyecto metropolitano; en la práctica operaron, más bien, como dispositivos socioorganizativos de integración diferenciada en la ciudad. El pueblo, en el sentido de articulación de los diversos intereses y actores de los sectores oprimidos urbanos, no se configuró durante la transición metropolitana, al menos no en oposición a la capitalidad, quizá lo haría en el plano nacional.

En los años de implementación del distrito metropolitano ocurrió una descomunal expansión urbana que concentró, monopólicamente, los negocios inmobiliarios, la renta del suelo y el crédito bancario. Continuó la conversión de la ruralidad en agroindustria de exportación, y se amplió sustantivamente el comercio importador de bienes de consumo, aglutinándose en pocas y grandes empresas privadas el abastecimiento alimenticio que combina la producción-comercialización local con la importación. Se abultó y colapsó en conexión con la expansión urbana el sistema financiero privado.

El Centro Histórico de la ciudad asumió la condición de Patrimonio Cultural de la Humanidad, con la consecuente enorme inversión pública y privada destinada a revalorizar lo edificado. Coincidiendo con

la adopción del distrito metropolitano, la ciudad pasó de un relacionamiento "nominal" a una sui géneris modalidad de relación "efectiva y periférica", usando los términos de Giovanni Arrighi (Maiguashca 2012), en la que predominan los "enlaces internos" marcadamente terciarios y de servicios. El éxito criollo de la modernidad urbana con la conversión de la ciudad en distrito metropolitano explica la estabilidad política del gobierno local, cuestión altamente contrastada con el deteriorado régimen político nacional.

Los estudios sobre el DMQ muestran dos grandes vertientes temáticas. Por un lado, el análisis de la ciudad-región y la formación histórica de la economía territorial de la Sierra centro norte, sobre la que se asienta Quito como el área nuclear de una región económica; por otro lado, los estudios de la expansión urbana de la capital y las conurbanizaciones con los valles circundantes, sobre los que se expandió la "mancha urbana" incorporando las zonas rurales al área metropolitana.

La literatura sobre la ciudad-región es de carácter histórica —se explicará con algún detalle en el primer capítulo—, iniciada con los estudios de Juan Maiguashca en cuanto a la concentración económica y la formación bicéfala del país (1993), los poderes regionales quiteños diferenciados de las otras regiones (1994), y la región Sierra centro norte como continuidad territorial de la economía hacendaria y la conversión comercial, industrial e inmobiliaria (Saint-Geours 1994). En los estudios de la economía regional empalmó otra vertiente de economía política urbana, iniciada con la investigación sobre la concentración económica de los grupos empresariales quiteños (Navarro 1976), la formación monopólica de los capitales de la "burguesía quiteña" (Moncada 1983), la burguesía bancaria (Granja 1986) y las familias oligárquicas quiteñas (Núñez 1990).

A los que se sumaron estudios de "carácter descriptivo" en cuanto al mercado del suelo (Jaramillo y Rosero 1996), los emplazamientos de las empresas en el distrito metropolitano (Metzger y Bermúdez 2002), el valor del suelo en contextos de expansión urbana (Tupiza y D'Ercole 2001), señalados por Bermúdez (Bermúdez et al. 2016, 145), y las alianzas entre inmigrantes extranjeros y familias pudientes capitalinas (Moscoso 2012).

La preocupación por la economía regional quiteña continuó en los 2000, mediante los dos planes urbanos del alcalde Paco Moncayo, en los que se planteó la orientación estratégica hacia la ciudad-región, declarando entusiastamente el "distrito competitivo" (MDMQ 2004). Estuvieron respaldados en el conjunto de estudios sobre la ciudad-región quiteña, auspiciados por la Corporación Instituto de la Ciudad (2009), entre los cuales Manuel Chiriboga señaló que el interés por la ciudad-región era más de las autoridades locales, ya que los empresarios quiteños no estaban muy convencidos (2009). El enfoque de ciudad-región continuó con el alcalde Augusto Barrera y su plan urbano de un distrito competitivo y equitativo (MDMQ 2012), y el planteamiento de la necesidad de un bloque histórico para impulsar un proyecto de ciudad-región (Barrera 2012).

Los estudios del distrito metropolitano vinculados con la expansión urbana, en cambio, empiezan con los planes reguladores municipales de los años 60 que formularon los primeros acercamientos instrumentales al crecimiento desordenado de la ciudad y su "zona de influencia", concepto que fue retomado a comienzos de los 70 por el alcalde Sixto Durán Ballén, quien planteó conformar el distrito metropolitano descentralizado para ordenar la ciudad (PUOS 2003). Más tarde, el Plan Quito retomó la propuesta y formuló una idea más precisa del área de influencia metropolitana de la ciudad (IMQ 1980).

Desde la perspectiva académica, Fernando Carrión fue el primero que estudió la problemática metropolitana, creada con la expansión de la ciudad por la especulación inmobiliaria y la renta del suelo (1987); continuó con el estudio de las relaciones entre "lo social y lo espacial" por medio del atlas informático de Quito (1989), el crecimiento urbano de Quito y Guayaquil de Henry Godard (1988), la tierra vacante en Quito de Diego Carrión Mena (2001), la influencia de la especulación inmobiliaria en el valle con el nuevo aeropuerto en Tababela de Andrea Carrión (2007), reseñados por Bermúdez et al. (2016, 121-36).

A comienzos de los años 1990, con la aprobación en el Concejo Municipal del proyecto de distrito metropolitano, se emprendió desde el municipio capitalino un enorme esfuerzo por fundamentar la conver-

sión metropolitana con la producción de dos grandes líneas de investigación: el Centro Histórico en el contexto metropolitano y la compilación de estudios del Plan Distrito Metropolitano, que, a decir de Bermúdez, "tomaron el relevo de la producción científica y de investigación" (128). Se elaboró el reglamento urbano de Quito (1992), varios planes maestros del Centro Histórico y de movilidad, se emprendieron unos cuantos planes de ordenamiento territorial y empezó la planificación de las administraciones zonales. El estudio de René Vallejo estableció una periodización del origen, transición y consolidación de la institucionalidad municipal con la conversión al distrito metropolitano (2009), y Rosa Donoso (2009) analizó el modelo de gestión municipal en la conversión metropolitana.

La literatura académica sobre el DMQ como expansión urbana revela una tendencia institucional de generar conocimientos en respaldo o acompañamiento a la promesa de orden en la ciudad, en una suerte de autoprovisión de estudios académicos y técnicos auspiciados o realizados desde el municipio. Sus autores —unas veces desde adentro de la entidad; otras, desde las universidades y organismos no gubernamentales— produjeron un valioso corpus de conocimientos multidisciplinarios sobre distintos aspectos del reciente proceso metropolitano; no obstante, son conocimientos que no se aplicaron en la misma magnitud con la que se produjeron.

Los fundamentos conceptuales y metodológicos de los dispositivos de acción pública (planes, programas, políticas y proyectos municipales, incluso las prácticas de los actores sociales urbanos), en buena medida, estuvieron influenciados, por no decir condicionados, por el peso de las ideas predominantes en la época. Las tres últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por el influjo del liberalismo individual o neoliberalismo, que inclinó la frontera entre lo público y lo privado hacia el mercado y la competencia, moldeando políticas, imaginarios y comportamientos colectivos.

En el marco de esta influencia, el debate latinoamericano sobre la ciudad-región se enfocó en la existencia de macrorregiones urbanas como consecuencia de la transición de ciudades urbanísticamente centralizadas y relativamente delimitadas hacia regiones urbanas disgregadas y de lími-

tes indeterminados (De Mattos 2012). En la explicación de esta transición predomina un enfoque economicista que ve a las regiones urbanas como la agregación territorial inmobiliaria, o conurbanización, provocada por los nuevos servicios demandados por la penetración y expansión de los circuitos globales (Bernardes da Silva y Castillo 2008), la región metropolitana como la porción del territorio con vocación competitiva ante la globalización, debido a la capacidad de especialización con el desarrollo de enclaves productivos o *clusters;* los centros urbanos metropolitanos como polos de crecimiento económico e innovación, a consecuencia de las economías de aglomeración con capital social, físico y sociedades del conocimiento; o las áreas metropolitanas como localidades que operan en calidad de actores competitivos de los mercados internacionales, con reglas de relacionamiento propias y globales (Terán Mancheno 2012).

Distanciándome del debate economicista, busco comprender los aspectos culturales que dieron paso a la configuración del DMQ, recurriendo al enfoque de hegemonía cultural que permite analizar cómo los preceptos y valores de los distintos grupos y clases sociales urbanas entraron en juego. En su comprensión son igualmente pertinentes tanto los argumentos ideológicos de las élites y autoridades locales que fundamentaron su adopción como las voces de los actores subalternos afectados por su implementación. En el examen del proceso metropolitano quiteño me inclino, antes que por una explicación estructural de grandes acontecimientos significantes, por una interpretación en "rizoma" (Deleuze y Guatari 1992) de los múltiples entramados simbólicos entremezclados con "agenciamientos" institucionales que interconectaron los acontecimientos urbanos. Lo metropolitano no fue un proceso pensado, diseñado e implementado progresivamente, sino una conjunción de decisiones, acciones y aciertos en escenarios urbanos de baja conflictividad social.

En su comprensión son necesarios los desplazamientos espaciales a distintas escalas. La matriz espacial de configuración del distrito metropolitano es diferente al marco espacial de la contestación social metropolitana, la primera es geográficamente mayor y abarca a la circunscripción cantonal, mientras la segunda es menor y está en el plano de la urbe, más exactamente en los bordes de la ciudad. Los lugares de

enunciación son diferentes. El primero se refiere al territorio del distrito metropolitano con la ciudad compacta y su área de influencia, esto es el cantón Quito; mientras el segundo alude a la geografía de la contestación urbana en los barrios periféricos, a los espacios públicos de la acción colectiva y de los grupos subalternos. El análisis del proceso metropolitano implica los tránsitos discursivos entre el mesoespacio del cantón y el microespacio de los barrios periféricos, ambos como escalas urbanas y simbólicas constitutivas de la ciudad metropolitana.

Son válidos en la interpretación de la hegemonía cultural los conceptos teóricos, las visiones dominantes de las clases privilegiadas y las perspectivas contestatarias de los sectores populares de la ciudad, estas últimas no en calidad de evidencias empíricas de los hechos, sino como posturas significantes con conocimientos y prácticas gestadas desde la experiencia. Sus voces hablan por ellos, no con traducciones pedagógicas ni ventriloquias sociales. En la comprensión de la hegemonía cultural del proceso metropolitano, los conocimientos académicos y disciplinares son igualmente importantes que las memorias colectivas de los pueblos y colectividades de la ciudad.

En la investigación para el enlace rizomático de los distintos conocimientos teóricos y experienciales, recurro a lo que Nicolescu Basarab denomina actitud transdisciplinar (2009), esto es el reconocimiento de que la disposición a la apertura del conocimiento no supone una nueva disciplina ni una hiperdisciplina, sino un conocimiento nutrido por la investigación disciplinar, pero que también se alimenta del conocimiento que está en las fronteras de las disciplinas o entre las disciplinas, así como del conocimiento que las atraviesa y que está más allá de estas, estableciéndose una "fecunda complementariedad" de los niveles del conocimiento (36). La actitud abierta al conocimiento reconoce la estructura discontinua de los niveles de la realidad como un hecho multidimensional que determina al espacio transdisciplinar, su propósito es la "comprensión del mundo presente" en una unidad abierta del conocimiento (36).

El estudio de la hegemonía cultural del proceso metropolitano quiteño requiere de la actitud transdisciplinar para ubicar las intersecciones ideológicas y el encuentro o la interfase de las diferentes percep-

ciones de los actores concurrentes en el proceso metropolitano. Vistas en conjunto, es posible comprender el predominio de unas sobre otras, así como visualizar el tramado ideológico por el que fluyen las conexiones del poder local. No siempre son coincidentes, de modo racionalista, las ideas y la realidad. La acción hegemónica expresa de forma precisa esa interesada funcionalidad entre valores y prácticas.

La hegemonía es un tema analíticamente complejo que se adentra en el ámbito del inconsciente colectivo, en el campo de las ideologías que articulan el funcionamiento de la sociedad, donde operan sus reservas morales. Alude a la influencia de las representaciones simbólicas de unas minorías sobre el comportamiento social de las mayorías, o a los esfuerzos desde la subalteridad de configurar nuevas ideas que cohesionen posturas y prácticas contestarias al orden social. La hegemonía es dominación, pero también descentramiento, lo que abre posibilidades contrahegemónicas para el cambio sistémico. Eso no significa, necesariamente, que la historia reciente de la ciudad esté marcada por las disputas contrahegemónicas del proceso metropolitano; eso no ocurrió a cabalidad, al contrario: fue un episodio de ejercicio hegemónico de las clases altas en el proceso urbano metropolitano, con disímiles materializaciones y distinta intensidad.

La promesa del bienestar urbano, que encierra el proyecto metropolitano, coincidió con el crecimiento de la economía regional y alentó las expectativas de los sectores populares de vivir bien; con lo que las luchas del movimiento barrial, que parecían inicialmente alineadas con posturas críticas, en su devenir acabaron plegando a la hegemonía cultural de la modernidad urbana.

Para comprender la hegemonía cultural de las clases dominantes en el devenir de la ciudad y las posibilidades contrahegemónicas de los sectores populares o de la subalteridad, que literalmente desde los bordes de la modernidad urbana podrían estar configurando alteridades, considero dos enfoques de hegemonía contrapuestos que permiten diferenciar lo ocurrido en la contestación social. El enfoque de Thorstein Veblen de la hegemonía como emulación cultural mediante la exhibición simbólica, que provoca el deseo en los distintos segmentos de la sociedad urbana de parecerse a las "clases ociosas" privilegiadas,

adoptando los valores prescriptivos del orden jerárquico de la sociedad. Por otro lado, en contraste, el enfoque de Antonio Gramsci de la hegemonía como consenso cultural, en el proceso de constitución de los sujetos sociales en fuerzas hegemónicas recurriendo a conceptos como bloque histórico, intelectuales orgánicos, guerra de posiciones, Estado ampliado, entre otros, y supone la profunda asunción de este complejo pensamiento de naturaleza crítica en la práctica política de los actores sociales (Aricó 1988), asunto deseable pero ilusorio de cara a la pragmática realidad socioorganizativa de los sectores populares urbanos.

Propongo que la interpretación cultural del proceso institucional, urbano y social de conversión al distrito metropolitano ocurrió por la emulación cultural de los símbolos hegemónicos del orden, y no como consecuencia de la negociación de perspectivas plurales que reconfiguraron la realidad local, y menos aún por la influencia de fuerzas contrahegemónicas gestadas desde abajo. Este último enfoque, anímicamente deseable, no se aplica fácilmente a la mundana realidad de implantación del distrito metropolitano y la activación popular consecuente, hacerlo sería un ejercicio analítico artificioso, aunque sí interesa considerarlo como una perspectiva de posibilidad abierta hacia la conformación del pueblo como fuente de poder en la ciudad. La contestación social ocurrida con la conversión al DMQ tuvo el sentido de emulación del orden y no de su transformación.

Thorstein Veblen, economista y teórico social norteamericano, a finales del siglo XIX, planteó una definición de hegemonía cultural basado en sus estudios de que los hechos económicos son primeramente acontecimientos sociológicos, con fundamentos antropológicos y culturales. Para sintetizar el concepto de hegemonía cultural de Veblen, recurro al estudio del historiador John Patrick Diggins (2003), conocedor en profundidad de su pensamiento, quien reseña el concepto complejo y altamente polémico, que sigue una línea de interpretación sobre las aspiraciones por la posición social derivadas de la riqueza.

Veblen, dice Diggins, fue pionero en el pensamiento moderno al establecer que el comportamiento económico tiene un significado sociológico y sobre todo un sustento antropológico, y reveló dos problemas cla-

ves de la modernidad: "la hegemonía cultural del capitalismo y el estigma social del trabajo" (217). Según Veblen, en la sociedad moderna, al igual que en las sociedades tradicionales, la ansiedad por la posición social está en el centro de la economía y dio origen a las ritualidades culturales que otorgan sentido a los bienes materiales; si bien fueron creaciones culturales anteriores a la modernidad, no desaparecieron con el progreso y el capitalismo; por el contrario, se fortalecieron.

Estudió las liturgias de prestigio y poder en las culturas ancestrales norteamericanas, como conductas necesarias que dramatizan los nexos entre dominio y acatamiento, y relacionándolas con las dinámicas económicas del capitalismo, comprobó que el comportamiento económico es al mismo tiempo "primitivo y moderno" (205) y está enraizado en las culturas anteriores. El valor primordial del dinero es su valía de ostentación, en palabras de Veblen: "la riqueza puede encontrarse en los bienes consumibles, pero la riqueza simbólica más deseable deriva de los bienes prestigiosos con valor no utilitarista" (205). En la estructura jerárquica de la sociedad, más que el valor de uso o el valor de cambio, el valor simbólico de los bienes materiales ejerce una función ordenadora.

En polémica con Marx, Veblen argumentó que la médula de la modernidad no es la producción capitalista, sino las implicaciones culturales del consumo: su propósito no es resolver las principales carencias materiales, sino el acomodo individual en las jerarquías del sistema social (207). Analizando la fetichización de las mercancías como cosificación de los objetos, estableció que su utilidad son los atributos de lo que las mercancías pueden hacer por las personas, aquellos elementos simbólicos que las personas no pueden conseguir por sí mismas, como "el poder y el prestigio que la sociedad les niega" (214).

Arguyó que las mercancías permiten a las personas transformarse en "lo que no son", y reveló que en las sociedades estratificadas asentadas en la propiedad de atributos de prestigio y en el fenómeno de la "emulación", "el bien fetiche, en lugar de alienar al hombre y provocar el conflicto social, integra al hombre y produce cohesión social" (214). En este pensamiento, el verdadero estímulo de la riqueza, el real beneficio de la economía política, "es más un rasgo cultural que una verdad

económica" basada en la posesión y en la propiedad de la riqueza. En palabras de Veblen:

> El móvil que se encuentra en la raíz de la propiedad es la emulación; y el mismo motivo de la imitación continúa activo en el desarrollo posterior de las instituciones que ha originado y en el desarrollo de los rasgos de la estructura social que toca esa institución de la propiedad. La posesión de la riqueza confiere honor; es una distinción envidiosa. (Diggins 2003, 215)

Según Veblen, la fetichización o cosificación de los bienes materiales funciona en la sociedad moderna como una forma de conferir roles sociales, en tanto ontologiza a las personas y colectividades, pues las adscripciones identitarias se consiguen por medio del cumplimiento de los roles asignados, los mismos que están *performados* "por las instituciones, los sistemas de clase y los hábitos culturales" (219). La sociedad es el escenario en el que se despliegan los roles sociales, mediante "repeticiones miméticas de las acciones prototípicas" integradas a estos (219).

Conforme la monetarización conquista a la sociedad, sus instituciones se acoplan a la fetichización de la riqueza, ejerciendo una "fuerza normativa restrictiva" que interioriza en las personas las normas del orden social, perpetuándose la emulación como un movimiento ascendente que brota hacia lo alto, "que siempre se dirige hacia arriba", porque los grupos sociales, la gente, se adecúa constantemente a la cultura y estilo de vida de las clases privilegiadas que están posicionadas en los estratos superiores de la jerarquía social. Sus valores e instituciones afectan al conjunto de la estructura social y al carácter individual de sus miembros, volviéndose en normas de vida que moldean sus hábitos y pensamientos (221).

Veblen considera que la emulación es una inclinación humana, lo que permite que las clases altas impongan un "ejemplo preceptivo de derroche conspicuo", como un modelo dominante con el que se formatean los "cánones de la reputación". Así, los dispositivos y prácticas culturales que configuran los sistemas de valores cohesionadores de la sociedad provienen de la cúspide de la estructura de clases sociales y se replican en sentido descendente, afectando a las poblaciones de los diversos estratos inferiores (221). Diggins concluye afirmando que, en su preocupación por las consecuencias de las ideas en los fundamentos

inconscientes de la vida social, Veblen estaba anticipando un tema de la teoría social que descubriría después Antonio Gramsci: el fenómeno de la hegemonía (222).

La perspectiva de Gramsci sobre la hegemonía es radicalmente diferente a la de Veblen. Antonio Gramsci, teórico-político marxista y miembro del Partido Comunista Italiano, argumentó que las ideas y las culturas no se pueden entender sin estudiar sus configuraciones de poder (Said 1990, 24). Gramsci distinguió la sociedad civil formada por organizaciones no coercitivas, de la sociedad política integrada por instituciones estatales con funciones de dominación, y estableció que el campo de acción de la cultura es la sociedad civil, en la que la influencia de las ideas, instituciones y personas no se ejerce por coerción, sino por medio de lo que llamó el "consenso" (25). La preferencia en la sociedad por unas representaciones culturales en detrimento de otras, así como la prevalencia de ciertas ideas y la forma que adopta esa supremacía ideológica, es lo que Gramsci llamó hegemonía, un concepto igualmente complejo pero "indispensable para comprender, de un modo o de otro, la vida cultural en las sociedades modernas occidentales" (25-6).

Crítico de la tendencia al reduccionismo económico del marxismo ortodoxo, Gramsci planteó comprender la hegemonía como un período histórico concreto, transitorio en la vida de la sociedad, afirmando que no es frecuente conseguir que esa condición de unidad ideológica persista en el tiempo (Hall 2010, 272). Los elementos del concepto de Gramsci de hegemonía pueden resumirse, de acuerdo con González Casanova (1985), en los siguientes términos: hegemonía es la alianza de clases bajo una misma dirección política y moral, que fusione a la multiplicidad de voluntades y objetivos heterogéneos, con "una sola visión del mundo", a una "voluntad nacional popular".

Admite una estrategia para que la clase obrera dirija a las clases aliadas, y domine a las opuestas, dentro de un proyecto revolucionario que precisa de una voluntad colectiva y una ideología difundida en toda la sociedad, así como la "unidad intelectual y moral" que integre en las masas la visión del mundo y la lucha económica, política y social de largo plazo. Supone una mística que conecte a dirigentes y dirigidos, y

la difusión de valores más allá de los de clase (González 1985, 444). Los líderes, en un período de hegemonía de estas características, no constituyen una "clase dirigente" sino un "bloque histórico" (Hall 2010, 276).

Posteriormente, Gramsci superó el concepto de hegemonía como alianza de clases, aplicando a todos los bloques dirigentes y no solo al proletariado industrial, convirtiéndolo en un término analítico amplio, dado que en la realidad política no existen situaciones "puras de coerción y consenso", sino distintas combinaciones posibles (278). El debate sobre la vigencia de las ideas de Gramsci en América Latina es profuso, especialmente en escenarios en los que la lucha social es contra la hegemonía del Estado y la burguesía dependientes al mismo tiempo que contra el Estado y la burguesía imperial, dice González Casanova, por lo que en las hegemonías se entretejen las visiones del mundo con que se imponen, combinándose el colonialismo, el neocolonialismo y el capitalismo (446).

Los escenarios político-culturales son multiactores y muestran variedad de aristas. La intersección de las luchas nacionales y globales con las luchas racializadas de blancos, mestizos, negros e indios, y las luchas obreras, campesinas y poblacionales distinguen a las luchas por la diferencia cultural, de modo que las resistencias raciales o étnicas aparecen como luchas contra la injusticia, como formas de lucha neocolonial singulares, lo que dificulta converger en un frente hegemónico del estilo propuesto por Gramsci, aunque la ideología dominante se ejerce con dispositivos discriminadores y de explotación capitalista. En las luchas de contestación social es difícil agregar las diferencias culturales, mientras que con la dominación las diferencias se usan para el sometimiento.

La lucha contra las mediaciones neocoloniales es inevitable, pues oculta la esencia del capitalismo con las vejaciones e injusticias que ocurren en primer plano (447). Lo concreto es que el principal protagonista de las luchas no es el proletariado, sino el pueblo, lo popular, cuestión que cambia sustancialmente la dialéctica de la hegemonía con el pueblo como actor. El estudio de la hegemonía tiene que considerar cómo se presenta realmente la lucha de clases con relación a una política hegemónica, no hegemonizada por la clase trabajadora sino por una categoría más vasta y contradictoria como es el pueblo (463).

El pueblo es una "categoría estrictamente política", indispensable pese a su imprecisión, que en realidad es complejidad, dice el filósofo Enrique Dussel (2006, 90), porque establece una fractura con la comunidad política. Dussel diferencia el *plebs,* que es el pueblo opuesto a las oligarquías, a las clases dirigentes de un sistema político, del *populus* que es parte de la comunidad que engloba a todos los ciudadanos en un nuevo orden de igualdad, forjado en la "lucha solidaria por los excluidos" (91).

El pueblo deviene en actor colectivo, no en un "sujeto histórico sustancial fetichizado", que se activa en coyunturas políticas críticas cuando asume la conciencia de su condición de *hegemón* analógico de todas las demandas sociales, convirtiéndose en actor constructor del poder desde abajo (92). El pueblo integrado por los movimientos sociales conforma el bloque que procede desde los diversos conflictos materiales de la vida, alcanza notoriedad en la sociedad civil y llega a la estelaridad en la sociedad política como el "bloque social de los oprimidos" (92).

La hegemonía puede ser la emulación cultural del orden urbano o el consenso popular para la construcción de un otro poder urbano desde abajo. La ciudad, sus calles y plazas son el escenario de acción del pueblo y de algunos movimientos sociales, sea que surjan en ella o lleguen ahí. En los espacios públicos se revelan la resistencia popular y la defensa cultural, las luchas barriales por la vivienda, por los derechos de las mujeres, las identidades juveniles, las diferencias culturales, entre otras luchas urbanas, como búsquedas del consenso popular, o al menos como señales de un potencial pluriverso popular urbano.

En Quito las expresiones de identidad colectiva fluctuaron, se desplazaron, entre los enraizados dispositivos culturales de la emulación y un fugaz consenso popular en disputa del sentido metropolitano. Ocurrió con el movimiento barrial, analizado en este estudio, que en un ciclo relativamente largo pasó de una inicial identidad vecinal, propia de la emulación cultural, a una efervescente identidad poblacional en torno a la "descubierta" diversidad poblacional, hasta converger en una pasiva identidad ciudadana nuevamente alineada con la emulación cultural de la vida urbana. El desplazamiento discursivo evidencia el esfuerzo por constituir un movimiento social urbano, pero también muestra la

transfiguración de los referentes simbólicos que afectaron a la acción colectiva y sus posibilidades contestatarias ante el proceso metropolitano.

El interesante testimonio recogido por Salman y Kingman (1993), a propósito de las culturas urbanas y la identidad, muestra que el individuo, el ciudadano, "desvestido" de sus relaciones, posición social, prestigio, amistades, ceremoniales, trajes, esto es despojado de sus vínculos culturales, no vale mucho, coloca al individuo en situación frágil de "un cualquiera", pues mostrarse en público como un personaje más, aunque dotado de la universalidad e impersonalidad de la ciudadanía, es "el peor camino", la gente "quiere que le respeten por ser alguien", se vale por ser "persona específica", vestido de todas sus relaciones (Kingman 1999, 34). Puede interpretarse también en el sentido de que las aspiraciones individuales populares generalizadas en Quito es ser persona, "ser alguien", en la medida en que se pueden usar y exhibir el simbolismo de los vínculos sociales, las adscripciones identitarias, las cercanías ficticias o reales al poder local, los elementos culturales que les posibilitan reconocerse en su entorno como sujetos con algún tipo de influencias, insertos en las jerarquías simbólicas del orden urbano. Se quiere ser alguien como parte de la inserción material y social en la ciudad, no para su cuestionamiento.

Un segundo concepto en este estudio es el de identidad colectiva, que se refiere a las relaciones entre cultura y acción colectiva. De acuerdo con Melucci, la identidad colectiva es "una definición interactiva y compartida, producida por varios individuos que interactúan y que hace referencia a las orientaciones de su acción, así como al ámbito de oportunidades y restricciones en el que tiene lugar su acción" (Tejerina 1998, 130-1). La identidad colectiva es un proceso de construcción social de personas o grupos que conforman un movimiento social, con definiciones y redefiniciones en constante transformación (131).

Tejerina explica el argumento central de Melucci sobre la acción colectiva, para quien hay tres tipos de elementos de la identidad colectiva. Primero, los elementos cognitivos con los que se establecen las definiciones estratégicas de "fines, medios y ámbitos de acción colectiva", concurrentes en los "rituales, prácticas y producciones culturales" y que

pueden mostrar coherencia, divergencias o conflictos. Segundo, la "red de relaciones entre actores que comunican, influencian, interactúan, negocian entre sí y adoptan decisiones", como un bastidor de relaciones con versatilidad organizativa, de liderazgo y comunicación. Tercero, una mínima "implicación emocional" que cohesione la acción, cuando sus activistas se sienten parte de un "nosotros", pues las emociones también son parte de la identidad colectiva, su significado no se reduce al cálculo costo-beneficio (131).

El concepto de identidad colectiva de Melucci permite vincular la acción colectiva con la producción cultural de los movimientos sociales, es una "dimensión constructivista de la acción colectiva" que resalta los "desafíos simbólicos que emergen de las redes sumergidas de los movimientos sociales en un largo plazo de elaboración durante los momentos de latencia o inactividad pública" (131-2). Melucci destacó la centralidad del proceso de producción de identidad colectiva, en la "dinámica de la acción colectiva", afirma Tejerina (132).

Los desplazamientos identitarios entre la emulación y el consenso de los sectores populares ocurren en los escenarios materiales de la ciudad, en el ámbito de la territorialidad urbana, por lo que el tercer concepto enlazado a la hegemonía como emulación y las identidades colectivas es el territorio de la ciudad. El distrito metropolitano es una geografía concreta, una creación económica y social, en la que se agregan flujos de capital y relaciones de poder (Harvey 2010, 155). Si bien son numerosos los agentes que intervienen en la remodelación geográfica territorial, en la actualidad el capital y el Estado son los principales agentes sistémicos que intervienen en el paisaje de la acumulación que evoluciona constantemente, estimulado principalmente por las necesidades especulativas de nueva acumulación y solo secundariamente atendiendo a las necesidades de la gente (156).

El territorio de la ciudad-región puede considerarse como una configuración espaciotemporal en torno a la acumulación de capital, que forma parte del avance del Estado-nación y delimita una base territorial del poder político. Las ciudades, recuerda Harvey, se trazan en medio de la tensión entre el *otium* o disfrute y el *negotium* o beneficios;

su inclinación hacia uno u otro sentido depende de las luchas sociales y de clase en la formación del hábitat humano donde se establecen las relaciones afectivas, la solidaridad social, las subjetividades políticas y los significados simbólicos (162).

Las configuraciones regionales internas del país respecto de la división internacional del trabajo y los sistemas de producción obedecen, esencialmente, a la conjunción de fuerzas económicas y políticas antes que a las denominadas ventajas naturales o comparativas. Suponen la articulación local de organizaciones y tecnologías, de relaciones sociales y con la naturaleza, de sistemas de producción, modos de vida y cosmovisiones culturales que se sellan con dispositivos territoriales institucionales y administrativos específicos, siempre bajo la tutela del gobierno local que opera como el "contenedor geográfico insustituible".

De ahí que el éxito de un gobierno local está en proporción con su capacidad para captar flujos de capital, generar condiciones favorables para una nueva acumulación de capital dentro de su circunscripción y mejorar la calidad de vida de sus habitantes (166). Puede decirse que el municipio de la ciudad-región se encuentra inmerso en una continua emulación con otros gobiernos locales de similar condición, por atesorar mayor capital e inversión dentro de sus fronteras, volviéndose la acumulación el objetivo estratégico de la gobernabilidad local.

Según el autor, el capitalismo requiere por igual de territorios e individuos libres que se dediquen a la especulación y a la innovación empresarial, porque "dinamizan al capitalismo y mantienen en movimiento la acumulación de capital", por lo que el principal enigma de la organización política son las tensiones del Estado soberano con otros poderes e individuos, no solo capitalistas sino de la propia ciudadanía en su diversidad y heterogeneidad, tensiones que siempre "han sido inestables, contingentes e intensamente problemáticas" (166).

Los sistemas políticos no solo obedecen a la acumulación de capital, sino que la voluntad del pueblo también juega un papel decisivo, por lo que la idea generalmente asumida de que el capitalismo, el progreso o la modernidad promueven la homogeneidad geográfica es errada; por el contrario, fomentan la heterogeneidad y la diferencia, pues las in-

equidades territoriales son consustanciales a la acumulación de capital y devienen fundamentales para su reproducción, aunque los dispositivos institucionales y administrativos también están sujetos a los efectos de la disputa política (170).

El capitalismo implica un denso entramado de vínculos —o enlaces en el sentido de Arrighi— entre el Estado, las finanzas y las corporaciones que propagan la competencia en todo el sistema estatal y social, mientras las formas territoriales de organización prosperan con relativa autonomía, pero insertas también en el proceso competitivo de acumulación. El sentido de los enlaces permite diferenciar entre la lógica de poder con las exigencias territoriales y los intereses políticos propios de la voluntad popular y la lógica capitalista del poder vinculada al acaparamiento de "dinero en manos privadas y empresariales", con el propósito de acumular beneficios sin fin. No obstante, hay un punto de intersección entre ambas lógicas para fines del nexo Estado-finanzas, aunque sus actores y motivaciones sean distintas y estén entretejidas (171), puesto que el dinero es ante todo una forma clave de poder social que tanto el Estado como los capitalistas ansían.

Para Harvey (2010) el control del espacio es la forma principal de poder que puede ejercer un grupo o clase social sobre otro, también en forma imperialista como "poder de un pueblo sobre otro", siendo a la vez un poder expansivo que posibilita innovar y crear, o un poder represivo para obstaculizar, paralizar y, de ser el caso, devastar. La ocupación del poder estatal por sí misma no conlleva una genuina transformación antisistémica, pues solo cuando los distintos ámbitos de actividad dentro del sistema de evolución conjunta se colocan en el mismo sentido es posible una transformación revolucionaria a gran escala que se distancie del dominio capitalista, lo que no significa desvalorizar el poder del Estado y trasladar, exclusivamente, el sentido del cambio a la sociedad civil y la vida cotidiana. El asunto no es si el Estado es la forma válida de organización social de los asuntos humanos, sino qué tipo de disposición territorial del poder podría ser la más apropiada para "iniciar la transición a algún otro modo de producción", sentencia Harvey (171).

En la capital del país, asumiendo la condición de distrito metropolitano, se procedió con una readecuación espacial de la economía y el poder regional quiteño para controlar y administrar la población, el trabajo, el suelo y los recursos públicos para la acumulación de la riqueza y la hegemonía de las élites. Durante el período se consolidó una geografía que "habitúa" los negocios y emprendimientos privados como condición de bienestar y progreso, y sobrepuso las políticas productivas y de consumo a las políticas de reproducción social. Se estimularon los flujos económicos y de poder que urden los enlaces internos-externos de la ciudad-región que, aunque se pretenden inclusivos y prósperos para los habitantes del distrito metropolitano, son en realidad parte del crecimiento urbano concentrador y desigual que ahonda las inequidades espaciales y sociales, generalizando la modernidad urbana como horizonte de la vida.

La dinámica del DMQ puede verse como un caso más de la práctica generalizada de desplazamiento del conflicto social desde el ámbito del Estado-nación y el lugar del trabajo hacia el territorio y la localidad, en el que la política urbana tiende a mitificar el nexo local-global (Castells 2001), con el espejismo neoliberal de que a la ciudad le corresponde, llanamente, integrarse a la globalización, la que es asumida como su derrotero y oportunidad.

El espejismo de que se puede entrar en una cabal mercantilización de la ciudad-región, y de que al gobierno metropolitano le compete crear las condiciones para que la urbe ocupe una posición competitiva, asumiendo funciones nodales respecto de otras ciudades igualmente metropolitanas, forma parte de la creciente creencia en los beneficios que se desprenden de la globalización del libre mercado, aunque quienes aprecian con mayor ímpetu el impacto de esta globalización son en realidad los que menos se benefician de ella, polarizándose, como contrapartida, las visiones entre aquellos que se encuentran al abrigo de sus efectos negativos y quienes carecen de amparo. Para aquellos que viven fundamentalmente de su trabajo la globalización del libre mercado trae aparejado un "caris siniestro", porque en la práctica socaba la capacidad del Estado y sus sistemas de bienestar, advierte el historiador Eric Hobsbawm (2007, 10).

La trayectoria hacia una ciudad-región competitiva está minada por los efectos perversos de un urbanismo sometido a la globalización del libre mercado, que no solo atenta contra la cohesión social porque acentúa la marginalización de la población, sino que bloquea las posibilidades del desarrollo endógeno regional. La consecuente conflictividad social marca el derrotero regional, por lo que el resurgimiento del discurso de la ciudad con la recuperación del espacio, la apropiación colectiva de lugares, edificaciones, plazas, calles y en general la disputa por el uso de los espacios públicos son expresiones de resistencia a la globalización del libre mercado y de reinvención de lo público.

En medio de la tensión entre la globalización como oportunidad para la ciudad y la resistencia a la globalización con la recuperación local de la esfera pública, se halla el gobierno de la ciudad, el municipio metropolitano, cuyas principales políticas son impulsadas por los requerimientos económicos de la idealizada competitividad territorial, aunque en la práctica no se disponga de las capacidades, competencias y recursos públicos para ello, con lo que "la gobernabilidad de los territorios urbano-regionales se convierte en un difícil desafío", señala Jordi Borja (2011, 22). El cuarto concepto referencial del estudio es el municipio como gobierno local metropolitano.

En la normativa ecuatoriana el municipio es el gobierno del cantón, es la autoridad de la ciudad, con la declaración de distrito metropolitano el municipio pasó a convertirse en el "gobierno local" del distrito metropolitano. Manuel Castells, en sus primeros estudios de sociología urbana, argumentó que la dinámica y el rol del municipio están determinados fundamentalmente por los rasgos económicos, políticos y culturales del territorio que administra y del Estado-nación del que forma parte. Al estar conectado con el entramado de relaciones sociales de producción y distribución, el municipio conforma una estructura de poder local que está marcada por las relaciones generales de poder de la sociedad nacional; no es una réplica a escala local del poder central, tampoco el simple dispositivo gubernamental del caciquismo y clientelismo territorial, sino que revestido de estas características es un factor constitutivo del poder económico y político del país.

Los municipios, aunque históricamente fueron la "trama institucional" sobre la que se constituyó el Estado-nación, contemporáneamente están insertos en una práctica pública inversa, por la que es el nivel central del Estado como expresión de las relaciones generales de poder de la sociedad el que establece la división política-administrativa del territorio de cada municipio, asignándole competencias exclusivas y concurrentes en el marco general del Estado y la sociedad.

Los municipios tienen autonomía relativa por su condición de gobiernos electos y por ser el nivel descentralizado del Estado, pero su sola agregación no es suficiente en la conformación del Estado-nación; se requiere, simultáneamente y en sentido bidireccional, mutual o heterónomo, tanto de la centralidad política y territorial como condición de la redistribución económica cuanto de la descentralización municipal por su condición de mayor cercanía y compenetración con la sociedad. En este sentido, "las relaciones Estado central-municipio son el indicador más claro de las relaciones generales entre el Estado y la sociedad civil", anota Castells (1987, 300).

Interesa destacar el carácter de campo de disputas o luchas políticas que encierra esta definición de municipio. El concepto de campo originalmente planteado en la sociología por Pierre Bourdieu (1984), emparentado con las teorías de sistemas y subsistemas, es retomado por Dussel (2006, 15-8) que define el campo político como el ámbito posible de las acciones e instituciones políticas en las que el sujeto opera como actor de una función, como "participante de múltiples horizontes prácticos" porque está inmerso en redes intersubjetivas. El campo político deviene en un ámbito atravesado por fuerzas, sujetos con voluntad y poder, en espacio político de colaboración, coincidencias y conflictos.

El municipio de la ciudad, por ser el eslabón descentralizado del Estado, se convierte en un campo de lucha privilegiado entre las fuerzas dominantes en la ciudad y las fuerzas dominantes en el nivel central del Estado, ya que el sentido del poder se configura dependiendo de las fuerzas sociales que tengan la hegemonía cultural en la ciudad y su sociedad. El municipio expresa directamente las relaciones políticas dentro del Estado-nación, reflejando una forma de la representación

entre gobernantes y gobernados como consecuencia de las relaciones de poder en el conjunto de la sociedad: "La política municipal aparece por lo tanto como uno de los ejes principales de la dialéctica contradictoria entre representación popular y dominación de clase en el Estado democrático" (Castells 1987, 301).

Sin duda, las relaciones entre regiones, clases sociales y gobiernos locales con el Estado-nación son complejas, más aún en las sociedades periféricas del sistema mundo capitalista en las que la configuración de la hegemonía es posible, en buena medida, con el control del Estado, cuestión que no se reduce al funcionamiento del aparato del Estado y la disputa de los recursos públicos, sino que implica también la dinámica política de disposición del bloque dominante, la construcción de subjetividades colectivas sobre el espacio, y los dispositivos político-culturales que posibilitan las alianzas, compromisos y relaciones heterónomas entre las clases hegemónicas.

En este proceso un factor clave es el carácter cultural de la hegemonía que diferencia o asimila a las élites y clases dominantes con los niveles administrativos del Estado y las regiones. El control del municipio de la ciudad puede dar lugar a una relación jerárquica y subordinada a la centralidad, o a una relación heterónoma y constitutiva de la centralidad, a una forma de capitalidad en sí misma.

La afirmación de que hubo otras formaciones socioespaciales andinas que antecedieron a la modernidad capitalista, y que son las contemporáneas instituciones jerárquicas las que en efecto traman continuamente el territorio y el hábitat para organizar a las poblaciones y afianzar las relaciones de poder, con lo que el territorio se explica por el peso de las instituciones modernas, se aplica plenamente para el caso de la ciudad-región quiteña.

Aunque la ciudad y el municipio —como dispositivos públicos de distribución y administración espacial— eran ajenos al hábitat de los pueblos originarios del territorio que actualmente es el DMQ, durante los períodos colonial y republicano fueron paulatinamente conformándose y enraizándose en la geografía regional como las instituciones económicas, políticas y administrativas que urdieron la nueva configura-

ción espaciotemporal, de naturaleza urbana y centralista, que acabaron encajando y sometiendo al territorio.

La ciudad se mantuvo encapsulada como una pequeña urbe conventual hasta entrado el siglo XX, el que atestiguó un crecimiento urbano sostenido en las primeras cuatro décadas. Luego, desde los 60 en adelante, experimentó una acelerada expansión urbana que septuplicó su tamaño. Puede decirse que los últimos veinte años, con la adopción del distrito metropolitano, representan la consolidación espacial de un largo y discontinuo proceso histórico de conformación urbano-regional que va de la mano del afianzamiento del gobierno municipal quiteño.

En su comprensión los conceptos de hegemonía como emulación, identidad colectiva, territorio y gobierno local se entroncan en la argumentación cultural de las relaciones del poder urbano; este último, por cierto, otro tema escasamente estudiado, cuyo discernimiento pasa por caracterizar el tipo de relaciones entre la ciudad y el Estado, que como anoté se caracteriza por la heterarquía. Según Castro-Gómez y Grosfoguel (2007, 17), los sistemas sociales territoriales no son cerrados ni están sometidos a una lógica única que determina todo desde una sola jerarquía de poder; al contrario, obedecen a sistemas de poder tramados con dispositivos heterónomos que están enlazados en red.

Las heterarquías, dicen los autores, son distribuciones complicadas de poder en las que no existe un solo y exclusivo nivel básico que gobierna sobre los demás, sino que todos los niveles despliegan grados de autoridad en aspectos particulares y según momentos históricos concretos. En un entramado heterárquico, la combinación de los elementos disfuncionales al sistema no estará suficientemente acabada como en la jerarquía, sino que será siempre parcial; lo que significa que en el capitalismo global no hay lógicas completamente autónomas ni una sola lógica determinante que gobierna sobre todas las demás; al contrario, existen procesos complejos, heterogéneos y múltiples, con diferentes temporalidades, dentro de un solo sistema-mundo de larga duración (18).

De acuerdo con Kontopoulos (1993), una estrategia epistémica para la comprensión jerárquica de la estructura social supone articular la multidireccionalidad propia de los sistemas sociales en dos aspectos:

de una parte, los "subsistemas de complejidad creciente" derivados de las decisiones gestadas en los "subsistemas micro" que acotan a los subsistemas inferiores y a las microdecisiones y que modifican todo el sistema; de otra, la concordancia recíproca de las variadas microestructuras que se ensamblan para producir "subsistemas de complejidad creciente", cuestión que es propia a la naturaleza multiestructural de los sistemas sociales. Con lo que el concepto de jerarquía va más allá de la determinación completa de los subsistemas macro sobre los subsistemas micro, dando lugar a una estrategia epistémica de "trascendencia sistémica" u holismo (Morales 2007, 5).

En cambio, la heterarquía se propone como una estrategia epistémica de "emergencia moderada", definida como "la subdeterminación de la(s) macroestructura(s) por las micropartes dadas y como la emergencia semi-autónoma de fenómenos de nivel superior fuera de los de nivel inferior" (Kontopoulos 1993, 12). En las heterarquías, dice el autor, no hay un único subsistema gobernante, ya que cada subsistema despliega su particular influencia sobre los demás, por lo que se muestran también como sistemas "débilmente acoplados" a consecuencia de una interacción descentralizada, incitada por los disímiles y encontrados intereses particulares.

Tampoco, explica Kontopoulos (1993, 226), se da la inclusión completa o casi completa de un subsistema respecto de otro, pues las heterarquías se caracterizan por tener múltiples accesos, vínculos y determinaciones entre los distintos subsistemas; de ahí que una teoría que se refiere a situaciones sociales incompletamente ordenadas, con niveles semiindependientes uno del otro y entremezclados en formas desiguales, es una "teoría heterárquica".

Mientras en las jerarquías los subsistemas superiores se erigen con la imposición de restricciones a los subsistemas inferiores, en las heterarquías no existe una jerarquía claramente definida entre subsistemas; por el contrario, coexiste un entrecruzamiento de niveles y restricciones superiores e inferiores, al igual que una mutua determinación entre macro y microsistemas que dificulta identificar el nivel, causalmente, más importante del conjunto del sistema social (66).

En esta perspectiva, el poder y la hegemonía en la ciudad-región quiteña pueden verse como un entramado de relaciones heterónomas respecto del Gobierno central, como una estructura equivalente de relaciones de poder, en el mismo nivel aunque insuficientemente acopladas, no solo porque son parte del proceso cultural de conformación del bloque de clases hegemónico, sino porque la propia capital del país es constitutiva de la estructura territorial del Estado-nación ecuatoriano. La ciudad-región y el gobierno metropolitano tienden a ser algo más que niveles seccionales, aunque sean un aditamento nuevo en la división política-administrativa. Experimentan el entrecruzamiento de niveles y restricciones, así como el solapamiento de los subsistemas nacional y regionales, los que influyen entre sí, sin determinarse completamente y dando lugar, más bien, a una disímil articulación en el Estado-nación.

La política municipal no es únicamente la administración de los objetos, de los bienes y servicios públicos, sino también el gobierno de las personas, de las relaciones entre las élites, clases y estamentos sociales; es el régimen que enlaza a los habitantes de la urbe, en su diversidad, con las autoridades locales y el poder regional. Sus efectos en la cotidianidad de la ciudad pueden ser de regulación o exacerbación de las dinámicas espaciales; también pueden ser de mediación, negociación o facilitación de las demandas por la conservación del orden, o de las presiones colectivas por el cambio social. En cualquier caso, se tratan siempre de luchas y disputas por los recursos y las subjetividades que se dan en la ciudad, y forman parte de las intersecciones regionales y nacionales por la hegemonía del Estado-nación.

El texto se divide en dos partes y cuatro capítulos. La primera parte se refiere a la hegemonía cultural en el proceso metropolitano, en el mesoespacio de la región y el cantón Quito. En el primer capítulo se analiza la estirpe cultural del distrito metropolitano, explicada como continuidad del patrón de poder regional en el que se asienta la economía de la ciudad. Reseño el período de sesiones del Concejo Municipal en el que se aprobó la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ), interpretando su adopción como un acto hegemónico de las autoridades. El análisis del horizonte cultural detrás de la nor-

mativa aprobada muestra el modelo elitista de gobierno metropolitano implícito. Subrayo los símbolos de la hegemonía cultural que condensan el proceso metropolitano, más allá de la racionalidad jurídica que lo sustenta, como un marco institucional de vida urbana que deviene en sentido común para sus habitantes.

El segundo capítulo examina la semántica de la expansión metropolitana, destacando los nuevos arreglos institucionales con los que se dio la conversión del municipio en gobierno local-empresa, durante la transición al distrito metropolitano. Mediante la síntesis de los planes urbanos de la ciudad se destaca la evolución de las visiones del orden urbano que se configuraron desde la propuesta de la ciudad jardín a la expectativa de la ciudad-región, los que contienen la promesa del progreso en medio del desorden territorial. Se completa el capítulo con una síntesis de las implicaciones económico-espaciales, en la adopción del distrito metropolitano.

La segunda parte trata sobre los actores populares en la configuración metropolitana de Quito. Alude a la responsabilidad de la sociedad urbana para con el otro, a la conformación de nuevos sujetos desde los no lugares (Lévinas 2006) acaecida con la conversión metropolitana de la ciudad. Bajo el título de la contestación social me enfoco en la acción colectiva en el proceso metropolitano, trasladando el análisis hacia los microterritorios de las organizaciones sociales en los barrios periféricos, y a los restringidos espacios públicos en los que se expresaron sus luchas, las acciones desde las subalteridades y los triunfalismos capitalinos. En el tercer capítulo explico una parte de la acción colectiva, argumentando la tendencia cultural hacia la emulación del orden y las jerarquías urbanas que atravesaron al movimiento barrial quiteño, recurriendo a las narrativas barriales de su ciclo de acción colectiva en el que se distinguen tres períodos del movimiento barrial.

El inicio, con el aparecimiento de los primeros comités promejoras en los barrios centrales enlazados a la identidad vecinal, con la que se reprodujo el señorial orden citadino en los barrios populares. El auge, con la formación de las federaciones de los barrios periféricos y su irrupción en los espacios públicos de la ciudad, activados con la

identidad poblacional y movilizados en torno a las demandas de los barrios periféricos. Y el repliegue, con la dispersión de las organizaciones barriales en un manto extendido de comités y demandas fragmentadas asidas a la identidad ciudadana, en un claro trasfondo de emulación del orden urbano.

El movimiento barrial quiteño nació en los albores de la expansión metropolitana de las décadas 60 y 70, se desplegó conjuntamente con el crecimiento urbano de los 80, en la transición al distrito metropolitano llegó a su cima en los años 1990, y luego, aunque la dinámica policéntrica de la urbe continuó consolidándose en las primeras décadas del siglo XXI, el movimiento barrial empezó un descenso prolongado. La cíclica dinámica socioorganizativa del movimiento barrial capitalino, inextricablemente ligada al proceso metropolitano, es lo que se busca explicar en el tercer capítulo.

El cuarto capítulo amplía la interpretación de la acción colectiva en el proceso metropolitano. Analizo las acciones de subalteridad en la ciudad, acaecidas por fuera del movimiento barrial, las que también oscilan entre la resistencia cultural y la aceptación del orden urbano. Puse énfasis en los pueblos indígenas en la ciudad, en particular en el proceso de etnogénesis del pueblo kitu kara, y en las continuidades urbano-rurales que caracterizan a las inserciones diferenciadas de los indígenas migrantes en la ciudad. Igualmente en la conflictiva cimentación de la identidad urbana de los afroquiteños, la que ha sido naturalizada como rural, mostrando sus tribulaciones y acciones contra la discriminación en la ciudad. En ambos casos se tratan de contestaciones sociales en torno a la resistencia cultural, aunque por fragmentadas y dispersas son proclives también a la emulación del orden urbano metropolitano.

El cuarto capítulo se completa con una síntesis de las movilizaciones urbanas activadas en defensa de la capitalidad, reseñando las dos coyunturas de acciones multitudinarias de las clases altas y medias quiteñas, al igual que la toma de la ciudad por el movimiento indígena, acaecidas en las crisis de gobernabilidad nacional entre 1998 y 2006, eventos que simbólicamente se desenlazaron en la capitalidad del país,

en los que, al mismo tiempo que se derrocaron a los presidentes, se ratificó el orden señorial de la urbe.

Cierro el texto con las principales conclusiones sobre el alcance de la hegemonía cultural como emulación del orden citadino, la que contenida en la normativa, la institucionalidad y las narrativas urbanas metropolitanas sometió a la contestación social, mostrándose esta inhabilitada o desinteresada en proponer alternativas urbanas para el conjunto de la ciudad, en disputar un proyecto de ciudad diferente, aunque hubo expresiones de alteridad urbana en los bordes de la ciudad.

Metodológicamente, el estudio se enfoca en las tendencias estructurales del proceso metropolitano de Quito, enfatizando, cualitativamente, en los aspectos culturales relativos tanto al simbolismo prescriptivo con el que se adoptó la institucionalidad del distrito metropolitano cuanto en la acción colectiva de las organizaciones barriales y los grupos subalternos urbanos. Mediante el análisis de contenido de las narrativas culturales implícitas en los dispositivos municipales, la normativa metropolitana, los planes de la ciudad, los discursos de las organizaciones barriales y de los grupos subalternos, interpreté la emulación cultural urbana no a manera de aplicación empírica de un concepto abstracto, sino con la argumentación razonada de los contextos específicos en que ocurrió, los que espero haber detallado de forma suficiente para que sean explicaciones en sí mismas de la práctica hegemónica cultural.

Como señalé, los desplazamientos analíticos en la geografía metropolitana fueron necesarios. A nivel espacial, el estudio partió de un enfoque amplio del marco regional del proceso metropolitano a escala del cantón Quito, enfocado en la ciudad y su área de influencia, en el que luego se insertó el recuadro específico del espacio propio de los barrios periféricos y los grupos subalternos, donde sobrevino la acción colectiva. El desplazamiento analítico entre las distintas escalas espaciales y territoriales de Quito y su región permitió visualizar los valores detrás de la impronta metropolitana, influyentes en las decisiones políticas y las reacciones sociales, en una suerte de cartografía simbólica de la hegemonía cultural.

A nivel temporal se realizaron varias aproximaciones diacrónicas, especialmente se indagó la expansión metropolitana no como una cronología de los gobiernos municipales, ni la narración secuencial de los hitos del crecimiento urbano, sino como un examen intencionado de la continuidad simbólica con la adopción de la institucionalidad metropolitana, en consonancia con las luchas barriales. En una perspectiva sincrónica, en cambio, se recurrió a las voces de los actores subalternos para situar sus acciones colectivas de resistencia o adaptación a la modernidad metropolitana.

Los desplazamientos temporales también permitieron perfilar la región espacial en la que se asentó la expansión metropolitana de la ciudad, examinar las narrativas públicas de progreso y orden contenidas en los planes de la ciudad, y argüir el despegue del movimiento barrial. Cabe aclarar que el estudio no pretendió incursionar en la interpretación histórica de estos aspectos de la vida de la ciudad, sino encuadrar en una perspectiva temporal la explicación del contemporáneo proceso metropolitano quiteño, recurriendo a eventos del pasado para ilustrar el presente.

El primer capítulo se basó en el análisis de las actas de las sesiones extraordinarias en las que se debatió y aprobó la LRDMQ, reconstruí lo sustantivo de los debates del Concejo Municipal y reseñé la normativa aprobada. De forma complementaria revisé la normativa municipal, el Código del DMQ y varias ordenanzas relacionadas con su conformación.

El segundo capítulo se asienta en el examen de la normativa que sustenta la estructura organizacional del municipio, así como en los direccionamientos estratégicos de los alcaldes en sus informes de labores, en los planes de gobierno, en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, planes de uso y ocupación del suelo, y los planes urbanos con los que se realizó la readecuación institucional del municipio durante la conversión a distrito metropolitano. Revisé los ocho planes urbanos elaborados en Quito, desde el plan de Jones Odriozola hasta el Plan de Desarrollo Metropolitano 2012, para establecer las continuidades simbólicas del distrito metropolitano; analicé en particular las ideas implícitas de orden urbano y ciudad-región.

En el tercer capítulo, para la interpretación del movimiento barrial capitalino, se recopilaron los acuerdos ministeriales de formación

de las organizaciones barriales; se revisaron los informes de varias federaciones barriales, las noticias de la prensa local especializada en los barrios quiteños. El registro de las organizaciones barriales es evasivo, varía según la institución que recopila los datos, la información más completa provino, para el estudio, de los registros del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), y de los datos del último plan estratégico de la ciudad.

En el cuarto capítulo se relacionan algunos estudios de caso realizados por otros y otras investigadores e investigadoras, así como las voces de líderes indígenas del pueblo kitu kara y de las organizaciones afroquiteñas. Al final del capítulo, la síntesis de las movilizaciones de las clases medias y altas de la ciudad se basa en algunos de los estudios disponibles, así como en las noticias de prensa de la época, eventos en los no puedo dejar de señalar que estuve presente.

Finalmente, efectué algunas entrevistas en profundidad a varios dirigentes barriales y personas conocedoras del proceso social quiteño, siguiendo una guía semiestructurada de preguntas clasificadas en tres bloques temáticos: las experiencias socioorganizativas, las inserciones en la ciudad y las disputas de identidad metropolitana. Para complementar recurrí a la técnica de observación participativa durante varias reuniones del foro de la ciudad, de la Asamblea de Quito, y en ocasionales incursiones a los barrios periféricos.

Con todo lo dicho, no puedo dejar de preguntarme si la promesa de orden urbano contenida en el proceso metropolitano, luego de más de dos décadas de su implementación, efectivamente, se consiguió o si al menos está en curso de lograrse. Me refiero a cuestiones estratégicas que ofrecía el estatus metropolitano: un gobierno local que controle la expansión urbana, un sistema ordenado de servicios urbanos eficientes que asegure calidad de vida y una amplia participación de sus habitantes en los asuntos públicos de la ciudad. El estudio no es una evaluación de los resultados del proceso metropolitano, lejos está de eso; al contrario, es una interpretación cultural de cómo empezó la experiencia metropolitana de Quito.

Primera parte

LA MODERNIDAD METROPOLITANA

La formación del DMQ es un proceso espacial, institucional, normativo, urbanístico y cultural, cuyos orígenes se enlazan a su crecimiento, cuando la heredada ciudad colonial, asiento de la economía agraria y comercial de las familias aristocráticas, de una reducida clase media conformada principalmente por empleados públicos, y geográficamente sitiada por haciendas y comunas ancestrales, empezó su tránsito hacia la modernidad. Se transformó el poder local, junto con complejas dinámicas económicas, territoriales y societales en las que surgieron nuevas formas de mediación social.

En pocos años la ciudad experimentó cambios sustantivos en su sociedad y geografía. La tradicional villa colonial pasó de su originaria forma radial concéntrica, propia de una urbe de centralidad cívica y religiosa, a una longitudinal y policéntrica provocada por el crecimiento urbanístico. El emplazamiento de nuevas industrias, empresas comerciales e inmobiliarias, implantó desordenadas dinámicas de uso y ocupación del espacio urbano y su área de influencia; estimuló el desbordamiento de la ciudad desde la meseta de Quito a los valles orientales circundantes y las planicies de los extremos norte y sur, conformando una extensa "mancha urbana" constituida por el denominado "hipercentro" y cinco centralidades dispersas en el territorio metropolitano, consolidada como el núcleo espacial de la economía y el poder regional.

Grosso modo fue un proceso desencadenado en la segunda mitad del siglo XX y que continúa en las primeras décadas del nuevo siglo, en el que cabe diferenciar entre la expansión territorial metropolitana y su institucionalización como gobierno local, dada a comienzos de los años 1990, cuando se adoptó el régimen de distrito metropolitano y empezó la conversión administrativa, territorial y urbanística conjuntamente con la consolidación de la región centro norte de la que Quito ha sido su centro referencial. El crecimiento metropolitano y su institucionalización tienen como trasfondo cultural el sino de la modernidad capitalista, el deseo compartido entre sus habitantes de asemejarse a las grandes metrópolis occidentales, en las que prima el impulso a la libertad individual en un mundo competitivo y global.

La explicación cultural del proceso metropolitano de Quito implica desplazarse entre las distintas escalas de su geografía urbana y regional. Involucra a la región económica y a la ciudad compacta en una escala meso, relacionada con el cantón Quito convertido en distrito metropolitano. La ciudad y su área de influencia, como se verá, están articuladas a las dinámicas económicas de un territorio mayor que es la región de la Sierra centro norte del país.

La adopción del distrito metropolitano es la continuidad del proceso territorial de expansión de los poderes regionales, por lo que su normativa y las asertivas decisiones del gobierno municipal fueron un acto de hegemonía cultural de las élites capitalinas. La consecuente conversión institucional hacia el gobierno metropolitano, más allá de la compleja administración de los servicios públicos de una ciudad en expansión, proyectó promesas de orden urbano en dirección a la consolidación del distrito metropolitano como núcleo de la economía regional.

Capítulo I

LA IMPLANTACIÓN METROPOLITANA DE QUITO

No es fácil establecer con claridad las relaciones entre la ciudad compacta de Quito y la región de la que forma parte, especialmente cuando se busca comprender las interacciones culturales que irradian más allá de su área de influencia inmediata, la que administrativamente se enmarca en el cantón del mismo nombre. En parte debido a que el carácter regional de la capital se fraguó con el paso del tiempo, mediante mutaciones de forma, funciones y alcance respecto al país, el Estado y la propia ciudad. En parte también a que el municipio quiteño, si bien se debe a la ciudad, ha sabido beneficiarse del Estado nacional por su cercanía con los poderes regionales.

Lo metropolitano es el signo moderno, contemporáneo, que adquirió esta antigua interacción regional; su comprensión supone reconocer el proceso metropolitano iniciado en los años 60 del siglo XX, diferenciar la coyuntura en la que se adoptó la institucionalidad metropolitana a comienzos de la década de los 90 y, dentro de ella, el simbolismo jerárquico en las decisiones municipales sobre el devenir público de la ciudad.

Empezamos este primer capítulo analizando el marco espacial, institucional y normativo con el que se implantó el DMQ, poniendo énfasis en las narrativas culturales y las simbologías del poder local como expresiones jerárquicas del orden social de la ciudad, con el que se configuró el dispositivo metropolitano.

El capítulo está organizado en tres secciones. La primera reseña la matriz histórica de los poderes regionales que configuraron a la capital del país como una ciudad-región, que desembocó en una formación metropolitana, con lo que las principales dinámicas de la urbe se explican en buena medida por su inserción regional.

La segunda sección examina los fundamentos simbólicos inmersos en el proyecto de DMQ, el que fue debatido y aprobado en el Cabildo Municipal en los meses de junio y julio de 1990.

Y la tercera sección interpreta el horizonte cultural proyectado con la normativa metropolitana aprobada en 1993, y que consolidó el curso de la modernidad colonial de la ciudad.

La matriz de los poderes regionales

Quito es la única ciudad metropolitana de Ecuador que, en esa condición, se encuentra inmersa en un área de influencia regional, cuyas funciones políticas, económicas y culturales se intercalan con los contornos geográficos y las demarcaciones administrativas. En páginas anteriores decía que figurativamente hay tres ciudades superpuestas: el Quito urbano o la ciudad compacta, el Quito metropolitano o el área de expansión de la ciudad, y el Quito región que enlaza una geografía económica de mayor alcance. Los tres solapamientos espaciales refieren a un territorio con articulaciones locales e interacciones regionales, en un aparente ordenamiento territorial moderno, pero en realidad es un proceso espacial que se remonta al pasado, incluso antes del período colonial.

El historiador Galo Ramón Valarezo (1992), en su estudio sobre lo que denomina el "espacio de Quito", explica la configuración territorial que encontraron incas e ibéricos en lo que hoy es la ciudad de Quito; arguye que hubo tres distintas denominaciones espaciales:

> En primer lugar, hablaremos de la "Llajta de Quito" para referirnos al pequeño espacio geográfico que fue luego "la ciudad" en la época colonial o el centro de Quito en la referencia actual; en segundo lugar, usaremos la idea de "hoya de Quito" para referirnos a la cuenca del río "San Pedro-Guayllabamba", lo que grosso modo, en la época colonial, fue designado como "Quito y sus cinco leguas" y en la designación actual como "Quito metropolitano"; y en tercer lugar, nos vamos a referir a la "región extensa de Quito", "los términos de Quito" o "el gran Quito", cuando necesitemos hablar del espacio que aproximadamente hoy comprende las provincias que se ubican entre Chimborazo e Imbabura. (31)

Se trata de un proceso histórico de continuidad espacial en la configuración del área de Quito pues, según Ramón Valarezo (1992, 32), las tres denominaciones se usan sin distinción en las "fuentes documentales" cuando aluden a los disímiles procesos espaciales y culturales acaecidos en este lugar antes de la presencia inca e ibérica, provocando "confusiones" que han "enturbiado" una mejor comprensión de esta área. De las distintas interpretaciones que se han ensayado sobre el Quito prehispánico, dice Ramón Valarezo, la más fundamentada se refiere a que era un territorio de articulaciones locales, con "diversos señoríos no unificados" que habían montado afinidades enlazadas en un núcleo de articulación e intercambio interregional que más tarde fue la ciudad colonial (32). Así, un territorio de articulaciones locales con alcance regional está en el origen de la ciudad de Quito.

Contemporáneamente, la ciudad compacta se corresponde con la delimitación municipal de área urbana, aunque varias parroquias rurales se encuentran en una franja gris de solapamientos urbano-rurales, en la que están emplazados los barrios residenciales, áreas comerciales, productivas, las sedes de las instituciones públicas del Gobierno central y las actividades burocráticas derivadas de su condición de capital del país. El área metropolitana, a su vez, corresponde a la demarcación de distrito metropolitano del cantón Quito, y al perímetro de intervención administrativa del gobierno municipal.

El espacio de influencia regional, en cambio, abarca varios cantones y provincias de la denominada Sierra centro norte, incluyendo ramificaciones periféricas hacia la Costa y la Amazonía. Son tres ámbitos de acción económica y política con distintos radios de influencia que inciden en la expansión urbana de la ciudad, y explican su conversión a distrito metropolitano como continuidad, en la modernidad, de una histórica formación regional.

La ciudad propiamente dicha, lo que se conoce como la ciudad compacta y sus áreas suburbanas, no solo es el hábitat de una compleja y dinámica sociedad en crecimiento, caracterizada por la diversidad cultural y la heterogeneidad estructural de sus habitantes, localizados en un tipo de "organización territorial" (Carrión 1987). Es también el

asiento de las élites, clases altas o familias notables que tradicionalmente han disputado el poder central del Estado, detentado el gobierno local y protagonizado los principales acontecimientos políticos, económicos y culturales de la ciudad, algunas con influencia regional y nacional.

Sus intereses, negocios y visiones condicionaron los vínculos heterónomos de la ciudad con el Estado-nación, de ahí que en la literatura académica lo que se conoce como la "ciudad-región quiteña", o la región "Sierra centro norte" del país, se corresponde con el espacio de influencia económica y política de las clases altas quiteñas. Al respecto, advierto que este trabajo no es un estudio politológico de las élites quiteñas. Sí me interesa develar la hegemonía cultural del poder regional inmerso en la conversión de la capital a distrito metropolitano, proceso en el que los intereses económicos y políticos quiteños tienen un peso importante.

La actual forma espacial dispersa y policéntrica de la ciudad de Quito no es el resultado de una evolución "natural" del territorio, ni su expansión urbana es fruto del espontáneo afán de adelanto de sus habitantes, obedece más bien a los intereses económicos y culturales de los poderes regionales que segregaron, con jerarquías de estirpe colonial, el espacio urbano. Las clases altas ocuparon con privilegios los mejores lugares para la inversión inmobiliaria, residencial, bancaria y comercial, dejando los sitios residuales, los no lugares, para asentamiento de las clases medias bajas y los sectores populares empobrecidos y culturalmente inferiorizados. Generaron un impulso inconsciente, una imagen difuminada de su posición privilegiada, en el que modernidad criolla citadina conlleva una ideología individualista de progreso, ostentando ante los demás los símbolos de la riqueza material y la propiedad privada del suelo.

La configuración de la región quiteña

La modernidad criolla forma parte de un viejo y, al mismo tiempo, renovado patrón cultural de conformación del poder regional, caracterizado territorialmente como de tipo bicéfalo (Deler 1987), policéntrico (Carrión 1987) o centralismo difuso (Ayala 2011), que se configuró tempranamente en el período colonial, posteriormente readecuado en

el transcurso de la decimonónica integración nacional en el período republicano, y más tarde remozado durante la renovación estatal y urbana acaecida en el siglo XX, con el tránsito de la ciudad señorial a la modernidad urbana.

Las identidades locales se acentuaron en el inicio de la República, con las disputas regionales por la conformación del Estado-nación (Maiguashca 1994, 360-72). Las confrontaciones eran entre federalistas que buscaban una nueva división político-administrativa en departamentos, y unitaristas que insistían en continuar con la división en provincias sujetas al Ejecutivo; más tarde, fueron disputas entre centralistas que pugnaban por reducir drásticamente la autonomía municipal, y descentralistas que defendían la autonomía municipal proponiendo un sistema administrativo descentralizado (Ayala 2011, 30-47).

En la historia nacional ha sido visible la configuración de tres regiones[1] políticas con delimitaciones territoriales, económicas y culturales: la Costa, con el puerto de Guayaquil como el polo dominante; la Sierra centro norte con núcleo en Quito e integrada por varios valles interandinos, cada uno con su respectiva urbe referencial, y la Sierra sur articulada en torno a las ciudades andinas de Cuenca y Loja.

En un estudio pionero, Deler (1987) arguyó que en la configuración del espacio nacional ecuatoriano fue decisivo el peso que la colonización española otorgó al sistema urbano, en tanto dispositivo de dominio de los territorios conquistados, del que surgió lo que denominó el "subespacio urbano central", formado por el entrelazamiento de las relaciones complementarias y concurrentes de las ciudades de Quito y Guayaquil que se repartieron, y sobre todo se disputaron, las funciones metropolitanas de "contacto entre las fuerzas externas y los poderes de organización territorial internos" (270). El bicefalismo urbano pasó a ser el área nuclear del espacio ecuatoriano, en torno al cual se desarrollaron los centros urbanos intermedios, los centros urbanos locales y un

---

1 Sobre el proceso histórico de conformación de las regiones en Ecuador pueden verse los textos de Jean Paul Deler (1987, 239-96), Safford y Jacobsen (2003, 55-61), Irurozqui y Peralta (2003, 103-17), y los distintos estudios recopilados en el libro editado por Juan Maiguashca (1994).

denso entramado de diversos "subespacios periféricos activos y pasivos", marcados por los flujos y las discontinuidades espaciales, económicas y políticas (269-71).

La denominada "región Sierra centro norte" se configuró originariamente en el siglo XVI, en el período colonial tardío, con la delimitación político-administrativa de la llamada "provincia de Quito" que abarcaba los corregimientos de Ibarra, Otavalo, Quito, Latacunga, Ambato, Riobamba, Chimbo y el partido de Alausí (Büschges 2007, 32). La ciudad de Quito cumplía funciones políticas, eclesiásticas y sociales como capital del entonces distrito de la Audiencia, cuando la capa alta de la sociedad local adoptó, con el devenir del tiempo una explícita "identidad de nobleza" (1999), sustentada en un progresivo y combinado control de la producción obrajera, la tenencia de la tierra, el comercio textil indígena —llamado también el "comercio de Quito"— y los empleos en el cabildo.

Control que favoreció la concentración de bienes y riquezas en contadas familias peninsulares y criollas que se consolidaron, de modo endogámico, por medio de matrimonios y lazos de parentesco direccionados a conservar y acrecentar sus patrimonios a lo largo de varias generaciones, lo que dio lugar a una suerte de alcurnias de prominente reputación social que Ponce Leiva (1998) denominó "élite capitular" de la ciudad de Quito, que estaba compuesta por la "baja hidalguía criolla" y enriquecidos terratenientes o comerciantes con capacidad monetaria que les permitió trepar en la escala social, y que ha sido caracterizada como una "aristocracia de facto aunque no de jure" (422-3).

En Quito el control familiar de los factores de producción se basaba en la importancia que la sociedad local concedía a los puestos administrativos, eclesiales y militares, en la reputación de los llamados "puestos de honor" más que en sus ingresos, que conferían prestigio, estatus social o adscripción a linajes nobiliarios (Büschges 1999, 228).

Durante la Colonia la idea de nobleza organizaba las relaciones sociales de la sociedad quiteña y marcaba sus jerarquías y diferencias, encauzaba de modo flexible la pertenencia a las familias de "linaje encumbrado" para vigilar la integración de nuevos miembros, y devino

también en condición para el ejercicio de las más altas funciones públicas, con la consecuente influencia en los asuntos legales, administrativos, festivos y simbólicos (229). Los nexos entre control económico, empleo público y nobleza engendraron un jerárquico andamiaje coercitivo que consolidó el control de la élite capitular.

Büschges caracterizó a la capa alta quiteña como una sociedad típica del "Antiguo Régimen", porque al final de la etapa colonial todavía consideraba al origen del prestigio como el factor decisivo en la estructuración de las relaciones sociales (230). La preservación de la economía, la participación en el poder y la mentalidad aristocrática se entrelazaban en las dinámicas diferenciadoras de la sociedad quiteña como el principal elemento integrador de las relaciones sociales, en las que lo aristocrático y los empleos públicos no eran reflejos mecánicos de lo económico sino constitutivos, en sí mismos, de las relaciones sociales (231). Para la colonial élite quiteña las condiciones de la economía, el poder y el abolengo estaban imbricadas en una misma práctica social, al interior de la cual se establecían los límites empresariales y las fortunas económicas, y constituían el principal dispositivo de cohesión social.

La región Sierra centro norte no era solo la continuidad geográfica de sucesivos valles interandinos y diversos pisos ecológicos colaterales, sino también la agregación de procesos económicos y sociales de amplia irradiación territorial, cuyos bordes no son fáciles de delimitar dada la variable influencia económico-política que se acrecentaba o disminuía conforme las distintas coyunturas comerciales, pero que se reproducía de modo relativamente autónomo, exhibiendo una unidad política que le confirió identidad cultural y una memoria territorial que le diferencia de otras regiones, sostiene Yves Saint-Geours (1994, 145). El espacio que se denominó como la región quiteña es, sobre todo, una configuración histórica, política y cultural, más que una delimitación territorial.

Entrado el siglo XIX el autor identificó cuatro tendencias históricas que confluyeron en el proceso regional. Una misma esfera económica de circulación que conectaba hacendados, campesinos libres, pequeños propietarios, artesanos, conciertos y comerciantes. Una misma clase dominante de terratenientes aristocráticos herederos de la antigua nobleza

capitular que veía a la sociedad como un orden jerárquico natural, en cuya cúspide se autorreconocían y que hicieron de la región su base de poder nacional. Una zona proclive al integrismo religioso con una práctica católica muy enraizada; y un conjunto político-administrativo que acopla a las provincias del Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo en una red urbana sometida por las dinámicas que desata la ciudad de Quito (145-9). Durante el período decimonónico estas tendencias regionales sufrieron altibajos y experimentaron modificaciones sustantivas.

Dicho de modo sintético, en la primera época republicana, la región vivió cambios relacionados con la crisis obrajera, la expansión de las actividades agropecuarias y comerciales que empezaron a visualizar al mercado interno como el polo de atracción y crecimiento económico, frente a las resistencias de los campesinos-artesanos impactados por los efectos recesivos del comercio importador textil. Hasta antes del período de la denominada "República Práctica" en el que la utopía de la "República" pasó a ser la movilizadora de las fuerzas productivas, la región quiteña se encontraba relativamente encerrada en sí misma, "era el escenario del conflicto entre dos sistemas: la hacienda y el campesino-artesano" (146).

Posteriormente, en el lapso que Yves Saint-Geours denominó como de "crecimiento discreto (1875-1925)", la región quiteña experimentó un incremento demográfico sostenido y regular, pues la población de la Sierra centro norte literalmente se triplicó en 65 años, la población de la provincia de Pichincha creció en dos veces y medio, y Quito quintuplicó su población que para el año 1825 era de 24 000 habitantes, mientras en el año 1933 llegó a 121 400 habitantes, no obstante que el peso demográfico de la región Sierra norte era menor, en comparación con la evolución poblacional de las otras regiones del país (146-66). La región, con Quito a la cabeza, se urbanizaba. Crecían las principales ciudades y se diversificaban sus funciones, se mejoraron las vías de comunicación, se activó la movilidad de mano de obra y se transformaron las actividades agrícolas. Entre los años 1888 y 1921 la superficie de la ciudad de Quito había alcanzado las 670,5 hectáreas, lo que representaba un crecimiento urbano del 111,3 %, suscitado en un lapso de 33 años (Instituto de la Ciudad 2013, 13).

Como señaló Saint-Geours (1994, 171), con el desarrollo capitalista y el surgimiento del mercado interno, nació desde adentro de la hacienda tradicional, en la Sierra centro norte, una nueva tendencia económica y social ligada al mercado de tierras y a la revalorización de los bienes raíces, intensificada con la inversión pública del Gobierno central, que encarecían significativamente las propiedades y haciendas localizadas en las cercanías o en los entornos de las vías de comunicación, carreteras y vía férrea, en detrimento de las haciendas distantes.

Era el inicio de una tendencia de transformación de las grandes propiedades rurales en suelo urbano, que instituía el mercado de tierras y la conversión de los poderosos hacendados quiteños en empresarios inmobiliarios, lo que marcó una de las mayores improntas del crecimiento urbano regional, que más tarde, en el siglo XX, será institucionalizada como "natural" con los planes reguladores del uso y ocupación del suelo, y especialmente con la normativa metropolitana.

Fue un período generalizado de progreso que en la Sierra centro norte estuvo liderado por las antiguas familias hacendarias, que se propusieron reconstituir un espacio económico propio con alcances comerciales hacia el sur de Colombia, provocando leves cambios en las relaciones de producción al introducir innovaciones tecnológicas en la agricultura y ganadería, empujar las actividades manufactureras y promover el resurgimiento de la industria textil (180), aunque todas eran actividades económicas relacionadas con el sistema de hacienda.

Así, las primeras industrias quiteñas fueron una extensión de las actividades productivas agrarias que supieron funcionalizar sus recursos naturales, humanos y productivos, pues los propietarios de las haciendas empezaron a ampliar sus negocios invirtiendo las ganancias, y en algunos casos también capitales extranjeros en el comercio, la industria y posteriormente en las finanzas con la fundación de los primeros bancos quiteños (184). Con las primeras industrias, la ciudad dejaba de ser una urbe predominante de artesanos.

Según Saint-Geours, a comienzos del siglo XX, en la Sierra centro norte, se estaba reconfigurando la élite regional de modo relativamente autónomo respecto de la oligarquía agroexportadora costeña, ya que

tenía intereses económicos diversos y en buena medida vinculados al mercado interno y con alcance nacional. Era, dice el autor, un proceso direccionado por las tradicionales familias hacendarias quiteñas, en las que persistía el estilo endogámico de control basado en las relaciones interpersonales, parentales y clientelares, en medio de una sociedad local profundamente jerarquizada y estamental que se encontraba inmovilizada por una cultura hegemónica de ribestes religiosos y conservadores, lo que lo llevó a concluir que en esos años la región quiteña fue "el punto de confluencia de la modernidad y una tradición reformulada" (185).

En medio del auge de los guayaquileños "señores del cacao", los terratenientes de la Sierra centro norte también empezaron a organizarse en asociaciones económicas con el propósito de lograr "recursos públicos y privados", así como conseguir el apoyo gubernamental necesario para actualizar la producción y acceder a los mercados internacionales, fundando las primeras Cámaras Regionales de Agricultura, las que debido a su origen localista fracasaron como asociaciones gremiales nacionales, quedando en adelante encapsuladas como agrupaciones regionales o provinciales.

Lo propio ocurrió con las iniciales asociaciones industriales quiteñas fundadas a finales de los años 30 (North 1991, 107-8), evidenciándose, en palabras de Maiguashca y North, la incapacidad elitista para conseguir la unidad nacional, "ni siquiera por sectores de actividad económica" (108), ya que sus organizaciones asentadas en el centro urbano expresaban una "segmentación organizacional regional", y revelaban la persistencia de condiciones conflictivas propias del poder regional desarrollado y legado del siglo anterior.

Más tarde, entrados los años 50 del siglo XX, al calor del nuevo ciclo agroexportador bananero que activó el mercado interno demandante de alimentos y servicios en los centros urbanos, se reconvertía la producción agraria quiteña con la expansión agrícola y ganadera que modernizaba las grandes propiedades rurales, al tiempo que se incrementaba la extensión de tierra dedicada a pastoreo, cultivos mecanizados y la colonización de zonas subtropicales consideradas baldías con fines de expandir la frontera agrícola e implementar la reforma agraria.

El patrón del poder regional que mantenía un cerrado sistema sociopolítico, mediante una red de las más importantes familias quiteñas que interconectaba la propiedad de las grandes haciendas con la industria textil y la banca privada, también empezó a modificarse.

Aunque el poder quiteño todavía estaba compuesto por antiguas familias propietarias, "entrelazadas entre sí y que poseían múltiples haciendas en toda la región, desde el Carchi hasta Chimborazo" (126), comenzó a diversificar sus intereses y a cambiar su composición social. De ser originariamente grupos familiares endogámicos, pasaron, paulatinamente, a renovarse con el aparecimiento de un nuevo estamento comercial e industrial emergente que cumplía un significativo rol dinamizador de los emprendimientos capitalinos, eran las familias de inmigrantes colombianos, alemanes, italianos, estadounidenses, españoles, libaneses, chilenos, ingleses y franceses (Moscoso 2012). Los inmigrantes extranjeros, desde fines del siglo XIX y a lo largo de la primera mitad del siglo XX, incursionaron en pioneras actividades agropecuarias, comerciales, industriales y de servicios en la ciudad de Quito.

Los inmigrantes crearon 332 industrias en el país. En Quito fundaron importantes empresas financieras y de seguros, compañías industriales y comerciales como Kywi, Ideal Alambrec, Plastigama, Omega, Life, La Química, librerías como La Científica, Su Librería, Papelería Paco, Almacenes El Globo, Embutidos Juris, Federer, fábricas de encauchados, brochas y pinturas, chocolates, panadería, y en general abrieron tiendas de productos europeos con buena acogida en Quito, además de instituciones como la Cruz Roja Ecuatoriana, y los colegios Alemán y Einstein (159). La mayoría de las empresas de los inmigrantes extranjeros estaban asentadas preferentemente en la zona comercial del entonces centro de la ciudad.

El estudio de David Hanson, citado por Maiguashca y North (1991, 127), registró a mediados de los años 60 el surgimiento de una división en las viejas familias terratenientes quiteñas: los tradicionalistas y los progresistas ante la presencia de los inmigrantes extranjeros, lo que incidiría en la conformación de las nuevas redes empresariales quiteñas, no obstante que lo sustantivo de la economía agraria, textil y bancaria seguía vinculada a las más importantes familias hacendarias locales.

Mientras los terratenientes considerados como "progresistas" hacían negocios con los inmigrantes extranjeros y establecían alianzas con los empresarios urbanos por medio de lazos matrimoniales, dado que "perseguían fines económicos comunes"; los terratenientes tradicionalistas, en cambio, los veían con desconfianza por su condición de "incultos nuevos ricos" (127), y preferían mantenerse a distancia.

Lo que había sido una débil presencia económica de los terratenientes locales en la incipiente dinámica empresarial de la capital empezó a cambiar mediante las alianzas con las familias de inmigrantes. Los matrimonios entre inmigrantes extranjeros pudientes y familias hacendarias quiteñas ensanchaban a los grupos comerciales-industriales quiteños, con la incorporación de nuevos miembros y relaciones, al tiempo que diversificaban sus inversiones en la ciudad.

Empresarios modernos y concentración de capitales

El avance de las empresas y grupos económicos quiteños fue registrado por Guillermo Navarro (1976), quien estudió lo que denominó la concentración de capitales, en el período 1960-1973, de "los grupos económicos más poderosos de la burguesía". Analizó el 51,5 % del total de compañías anónimas activas, y el 15 % de todas las empresas que operaban en el país. Constató que lo fundamental del empresariado quiteño seguían siendo los negocios familiares, agrandados gracias a la inversión de capitales extranjeros y a los negocios con los inmigrantes, que las empresas se integraban vertical y/o horizontalmente para acrecentar su influencia económica con la "conglomeración funcional y geográfica", lo que aseguraba las inversiones y extendía su alcance fuera de la provincia (18-9). Esta modalidad de crecimiento empresarial permitió que los capitales nacionales y extranjeros operaran también por medio de *trusts* familiares, señaló el autor.

Navarro definió a los "grupos económicos familiares" como la agregación de empresas anónimas, bancos y seguros en los que la participación en su accionariado es únicamente de los padres, hijos y/o parientes cercanos (57). Clasificó los "núcleos familiares" según el número de empresas que controlaban y el ámbito geográfico de acción, con lo

que estableció dos tipos de grupos familiares: los que controlaban una sola empresa con alcance provincial, que denominó "grupo provincial", y los que controlaban numerosas empresas localizadas en varias provincias y ramas de actividad con alcance nacional, que denominó "grupo nacional" (57).

Encontró que el número de empresas controladas por los grupos provinciales era mayor que los grupos nacionales, pero su participación en el capital y los activos era menor y estaban dispersas; mientras que las empresas controladas por los grupos nacionales tendían a una alta concentración y participación familiar, observándose casos, dice el autor, de una misma familia que controlaba trece empresas y participaba hasta en dieciocho (59).

El estudio ratificó el patrón regional de la organización económica del país, así como la diferenciación entre las empresas quiteñas orientadas preferentemente al mercado interno, y las empresas guayaquileñas y azuayas alineadas predominantemente a la exportación. En la muestra estudiada por Navarro se colige, además, que los empresarios quiteños controlaban o conformaban por igual los grupos económicos provinciales y nacionales.

El auge de las exportaciones petroleras en los años 70 dio nuevos impulsos a la diversificación y expansión de las actividades económicas y empresariales de la ciudad, afianzando la propensión a la concentración económica en pocos grupos familiares como lo ratificó el estudio de José Moncada (1983), que en el año 1980 señaló que la "burguesía monopolista ecuatoriana" estaba compuesta por un centenar de familias, que controlan no más de veinte grandes grupos económicos que operan en múltiples ramas y con capitales interrelacionados, íntimamente vinculados a los capitales extranjeros bajo modalidades de socios, clientes, amigos, representantes o distribuidores de productos (25).

Analizó las treinta mayores empresas del país —doce de las cuales eran quiteñas— clasificadas según sus montos de ventas, y encontró que más de una tercera parte se dedicaba a la producción de alimentos, bebidas y tabacos; otro tercio al comercio al por mayor, y las restantes a diversas manufacturas y servicios; confirmando el carácter predominan-

temente primario de la industrialización ecuatoriana y el enorme peso de la actividad comercial (50), tanto en las empresas costeñas agroexportadoras como en las empresas quiteñas para el mercado interno.

En los años siguientes continuó el crecimiento de las mayores empresas quiteñas, las que tendían a aglomerarse en los sectores secundario y terciario de la economía urbana, con predominio en los subsectores de la construcción, alimentos, comercio y servicios. Las actividades económicas se ampliaron hacia ámbitos más complejos y sofisticados, derivados de los nuevos requerimientos de insumos y tecnología de una economía ligada a la expansión urbana y el mercado interno.

Se edificaron y montaron "empresas fabriles más complejas" que las existentes en años anteriores, como la producción de tableros eléctricos, alambre galvanizado, perfiles de aluminio, fibras de nailon y poliéster, herramientas electromecánicas, aparatos de corte y seccionamiento, papeles especiales, tubería a presión de cemento y asbesto, refinación de petróleo, medicamentos, sustancias químicas, harina y aceite de pescado, y el montaje automotriz (72). Sus instalaciones, plantas procesadoras, ensambladoras, embalaje, bodegas y almacenes se asentaban indistintamente en las zonas comerciales y fabriles de los costados de la ciudad, demandando infraestructura básica, servicios y equipamiento, convirtiéndose en vectores de la expansión urbana.

La industria creció y duplicó el "número de empresas que hasta principios de 1960 se habían instalado en la ciudad", en condiciones en las que no se habían tomado medidas preventivas para manejar ese aumento, el municipio no disponía de una política para los asentamientos industriales, se "limitaba a legalizar los asentamientos ya existentes". No obstante, en un período aproximado de veinte años, entre 1957 y 1975, en Quito se establecieron 320 nuevas empresas industriales que representaban el 42 % de las empresas del país (IMQ 1980, 216).

De acuerdo con Moncada (1996, 72), en el período 1970-80 no solo se emplazaron nuevas empresas en ramas más complejas de la actividad económica, sino que también numerosas empresas ya instaladas ampliaron sus equipos, aumentaron la producción o renovaron sus líneas de producción, especialmente las empresas textiles, de alimentos,

tabaco y editoriales. Del mismo modo, las políticas de redistribución económica del Gobierno nacional crearon estímulos para el sector de la construcción, particularmente por las políticas de vivienda y la disponibilidad de fondos públicos para construir carreteras, plantas hidroeléctricas, puertos y telecomunicaciones.

La diversificación productiva también abarcó la instalación y expansión de las plantaciones de flores y hortalizas, asentadas en las haciendas circundantes a la capital del país, iniciándose el auge exportador de los productos agroindustriales no tradicionales serranos, lo que creó un espejismo de que se estaba modificando el patrón regional de poder, sobre lo que Gonzalo Ortiz Crespo (2000, 32) afirmó que el diseño centenario de una Costa exportadora y una Sierra abastecedora al mercado interno cambió radicalmente, pues "todos querían exportar".

Sin embargo, según el mismo Ortiz Crespo, el análisis de la composición del comercio internacional en el período dejaba ver que las mayores empresas exportadoras eran las que vendían productos del mar y banano, mientras que las mayores importadoras eran las que traían los insumos para la agroexportación y para la fabricación de alimentos de consumo interno (38), evidenciándose que la imagen de ir más allá del patrón regional solo había sido una fugaz ilusión.

Por su lado, el estudio de María Granja (1986) ratificó que el sector financiero y bancario también formaba parte de la concentración económica en grupos familiares. Aunque desde sus inicios la banca privada nació vinculada a las familias prominentes, fue en los años 70 del siglo XX que inició un proceso formal de fusión de los capitales financieros con los capitales industriales y comerciales, gracias al apoyo estatal (1986), lo que facilitaba el control crediticio y la vinculación al capital extranjero.

La autora recuerda que en el país los bancos privados no podían "penetrar" en la estructura de propiedad accionaria de las empresas productivas y comerciales beneficiadas con los créditos bancarios, pues las relaciones entre la banca privada y las empresas estaban limitadas a los vínculos entre accionistas, y que fue a fines de los años 80, con el cambio de la Ley de Concordato, que se facilitó la fusión del capital

bancario con el capital productivo, y la consecuente conversión de los acreedores en accionistas (87), consolidándose la integración familiar de los grupos económicos.

Granja reseña las múltiples formas de apoyo estatal a la banca privada: las políticas fiscales de precios y salarios, las políticas económicas que mantienen subsidios productivos, las políticas monetarias y crediticias que fijan la circulación monetaria, la deuda pública, las tasas de interés, el mercado abierto, el encaje económico legal, las tasas de redescuento, los topes de cartera, y las políticas de crédito selectivo en la concesión de recursos financieros que controlan la liquidez e impulsan la acumulación y concentración del capital (1986). Además, señaló que, en el período 1980-84, la mayoría de representantes de los bancos privados en la Junta Monetaria eran quiteños.

El hecho es que, para el año 1984 y en medio de la recesión económica que atravesaba el país, 21 de los 32 bancos que existían en el país, esto es el 65,6 %, estaban integrados a grupos financieros familiares, entre ellos los cuatro bancos más grandes caracterizados como monopólicos, dos de los cuales eran quiteños, controlaban la mayor parte del capital bancario nacional invertido en las ramas económicas más importantes (con mayores montos) como alimentos, comercio, textiles y financieras (85).

La autora considera como bancos monopólicos aquellos que tenían el mayor número de oficinas o sucursales en el país, el mayor capital pagado, fondos de reservas y las mayores utilidades, y que coincidentemente eran los mismos que recibían los mayores créditos del Banco Central del Ecuador (BCE), con lo que los dos bancos quiteños estaban también entre los cuatro bancos que tenían el mayor control del crédito nacional, ratificando la existencia de monopolios en el sector bancario privado y que el Estado, mediante el BCE, contribuía a ellos (139).

El salto histórico de una economía agraria y comercial a una economía urbana y de servicios, brevemente reseñado, revela el dominio del conglomerado de intereses de los grupos económicos quiteños asentados en la ciudad, de la que hicieron el área nuclear de su influencia regional. La reciente modernización de la urbe está imbricada con los

flujos de capitales inmobiliarios, financieros, comerciales y de servicios, y con el simbolismo de los poderes regionales. Lo que para las élites quiteñas fue inicialmente un empleo honorífico en el cabildo, se convirtió en el control del poder local para asegurar entornos providenciales para sus negocios, entre estos dotar de las condiciones de habitabilidad a las crecientes clases medias y populares demandantes de vivienda, servicios, bienes y alimentos.

Las clases altas y élites quiteñas supieron acoplar el manejo del territorio y el gobierno local en un orden jerárquico de ribetes coloniales que atravesaba al espacio y la sociedad, prolongado, además, en el sentido cultural de las políticas, acciones y presiones públicas que, como en todas las urbes modernas, modulan los vínculos entre gobernantes y gobernados (Reinhard 1997). En el proceso se fraguó la articulación heterónoma de la ciudad-región quiteña con el Estado-nación ecuatoriano, por la que la economía regional con asiento en la ciudad formó parte de la concentración de capitales del país. Lo que ocurre económica y políticamente en la capital repercute en la región y afecta al país; en sentido inverso, la propulsión de la centralidad estatal afecta la cotidianidad de la ciudad, con lo que la mutualidad de intereses hizo porosa la frontera entre la nación y la región, y se solaparon los ámbitos públicos y privados en su gestión.

Si bien son numerosos los elementos enlazados en el proceso contemporáneo de crecimiento regional, señalo tres aspectos relevantes por su incidencia en la conformación del DMQ. El primero es la conversión espacial de la vieja ciudad-región agraria, que transformó la pequeña urbe colonial enlazada a un territorio de haciendas y poblados y emplazada en un escenario de fuerzas históricas centrífugas (Maiguashca 1993), derivadas del rol económico de las haciendas de la Sierra centro norte respecto de Quito, en una ciudad-región con una expandida "área metropolitana", en la que se vertebran un conjunto de ciudades intermedias y varias conurbanizaciones circundantes, emplazada, en cambio, en un escenario de fuerzas históricas centrípetas resultantes de las crecientes demandas de recursos naturales, económicos y sociales con la nueva inserción del país en el comercio internacional (200). La antigua

ciudad de "tipo radial concéntrica" se convirtió, progresivamente, en una extendida ciudad longitudinal policéntrica (Carrión 1992, 322-3).

En el pasado reciente, la ciudad-región se correspondía con el área de influencia de las haciendas de las familias nobiliarias quiteñas, en una dinámica económica administrativa que iba desde la ciudad al territorio; la urbe era el lugar de residencia de las élites agrarias serranas, y la economía estaba en las haciendas. Contemporáneamente, la ciudad-región devino en la geografía de especialización productiva y de servicios de Quito respecto del mercado nacional e internacional, en una dinámica económica administrativa inversa que va del territorio a la ciudad; la economía pasó tanto a la ciudad como a la región.

La conversión urbana, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, provocó el ensanchamiento del área metropolitana de Quito como resultado de la aglomeración del complejo productivo, financiero y de servicios propia del crecimiento económico regional, no siempre con un arreglo planificado, que sigue algún orden urbano para preservar lo rural, sino con implantaciones industriales, residenciales y comerciales desordenadas, conforme los intereses del naciente sector inmobiliario capitalino.

El Plan Quito de 1980 advirtió la tendencia desorganizada de los asentamientos industriales y manufactureros, en ausencia de una "infraestructura prevista para el expansión industrial", las plantas y fábricas se edificaban en sitios que no disponían de las condiciones básicas de energía eléctrica, agua, alcantarillado, incluso sin vías de acceso, creando polos precarios de expansión urbana. Se asentaban "bajo su propia lógica de implantación y entremezclada con el resto de actividades", atomizadas en forma desordenada, sujetas "al libre juego del mercado de tierras" (IMQ 1980, 216).

La ciudad-región y el gobierno municipal quiteño estaban presionados por las exigencias de localización productiva, comercial y de servicios, pues las distancias a los centros productivos y de comercio, la calidad de las vías, las condiciones de infraestructura y equipamiento, la variedad climática y la densidad propia de la ciudad influirán en las dinámicas de la economía regional. La conversión de la ciudad-región

quiteña estaba entrelazada con el desarrollo nacional desigual, pues el crecimiento urbano era parte de la especialización geográfica regional y de la tendencia a la concentración de capitales.

El segundo aspecto es que, con la conversión de la ciudad-región quiteña, se diversificaron y consolidaron los negocios privados, robusteciéndose los sectores inmobiliario, con tendencia monopólica; manufacturero, que se incrementó regionalmente sobre el resto del país; financiero, que creció en número conservando la concentración crediticia; comercial, que se expandió en las ciudades intermedias de la región, y estatal, que incrementó notablemente las sedes del Gobierno central en la capital.

Con la conversión, se estimuló el crecimiento urbano de Quito, especialmente durante los años 70 por el auge petrolero que acrecentó la economía regional. La ciudad había entrado en un proceso de renovación y expansión urbana que ensamblaba la integración territorial zonal y conurbana, con la dispersión de actividades urbanas funcionales y la concentración-fraccionamiento de la propiedad del suelo, lo que en conjunto redujo la "fricción que impone el suelo urbano a la acumulación de capital" (Carrión 1987, 86). El proceso fue posible gracias a lo que Carrión (86) denominó una "política urbana concertada", por la que el capital asume los mayores beneficios de la transición, las élites locales se apropian de la renta de la tierra generada socialmente, y el Estado, por medio del municipio, asume los costos de la conversión que no son rentables.

La consolidación de la ciudad compacta y la expansión urbana hacia las zonas suburbanas circundantes formaron un área metropolitana cuya dinámica no obedecía solo a la evolución urbanística o al crecimiento poblacional como consecuencia del avance de la ciudad. La modernidad urbana se relacionaba también, directamente, con la conversión de la ciudad-región y los impulsos del poder regional quiteño para insertarse en el sistema económico internacional.

El tercer aspecto es que el actor protagónico que cohesionó culturalmente la transición de la ciudad-región fueron las élites económicas quiteñas. El proceso histórico muestra que los poderes regionales han

mantenido continuidad en la estructura social de la ciudad, aunque no es clara la formación de una burguesía quiteña que se muestre distinta y escindida de las tradicionales familias terratenientes, los nuevos empresarios urbanos no se dejaron ver como un sector económicamente diferenciado con intereses propios, incluso opuestos, sino que se mantenían, en los años 70 y 80, entroncados a los viejos grupos agrarios y comerciales de la región Sierra centro norte, entre los que emergió una tendencia a la acumulación urbana de capital con base en la diversificación de capitales inmobiliarios, financieros y comerciales.

Era una "estrategia terrateniente" rentista de valorizar el suelo de toda la ciudad, transfiriendo los costos económicos a los sectores populares con la apropiación de la renta del suelo, en condiciones en que la propiedad del suelo urbano era extensión de la propiedad rural y fuente de "valorización de la renta absoluta", lo que dio origen al capital inmobiliario rentista, señaló Carrión (1992, 325).

Las familias encumbradas o las élites económicas quiteñas supieron enlazar estratégicamente sus intereses, eslabonando inversiones empresariales desde los ámbitos agrarios y comerciales hacia los sectores industrial, financiero e inmobiliario, en una intensa interacción gremial, corporativa e individual que les hace ver como si fuesen varios estamentos o grupos empresariales que emprenden sus negocios en una situación de relativa competencia entre sí, aunque en realidad forman un bloque hegemónico regional. Condición que llevó a Maiguashca (1993, 221-2) a afirmar que, a diferencia de los otros poderes regionales, como el guayaquileño que está conformado por una élite de pocas familias patricias o el cuencano integrado por una sola casta nobiliaria local, en el caso del poder quiteño no hay una élite sino varias élites regionales.

A partir de 1946 en que la Asamblea Constituyente restituyó la dignidad de alcalde en los municipios capitales de provincia, instituida en la Colonia y suprimida con la formación de la República, hasta el año 2014 la ciudad de Quito ha tenido veintitrés alcaldes. De estos, los primeros diez estuvieron emparentados con las familias nobiliarias y hacendarias, a los que entre los años 60 y 90 les sucedieron siete alcaldes vinculados a los círculos empresariales, y desde los años 90 en adelante

los seis alcaldes han sido políticos profesionales. La secuencia de aristócratas, empresarios y políticos en el gobierno de la ciudad es indicativa de la estabilidad política municipal capitalina, en buena medida prodigada por su inmediatez con los círculos del poder local.

En el curso de algo más de setenta años la ciudad de Quito tuvo dieciséis alcaldes de elección popular, tres designados por la Junta Militar de 1964, uno electo y ratificado por la dictadura militar de 1972, y cinco por sucesión cuando los alcaldes titulares renunciaron para participar en elecciones presidenciales, como puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 1
Alcaldes de Quito electos según filiación política

Partidos políticos	Alcaldes	Períodos
Partido Conservador Ecuatoriano	Jacinto Jijón y Caamaño Alfonso Pérez Pallares (sucesión) Rafael León Larrea Jorge Vallarino Donoso	1946-1948 1948-1949 1952-1955 1962-1963
Designados por la Junta Militar	Gonzalo Pérez Bustamante Luis Román Pérez Luis Pallares Zaldumbide	1963-1965 1965-1966 1966-1967
Partido Liberal Radical del Ecuador	José Ricardo Chiriboga Carlos Andrade Marín Julio Moreno Espinosa Álvaro Pérez Intriago Luis Andrade Nieto (sucesión)	1949-1952 1955-1959 1959-1962 1978-1982 1982-1984
Frente Nacional Velasquista	Jaime del Castillo Álvarez	1967-1970
Partido Social Cristiano	Sixto Durán Ballén (ratificado por dictadura militar) Alberto Donoso (sucesión)	1970-1978 1978
Partido Demócrata	Gustavo Herdoíza	1984-1988
Democracia Popular	Rodrigo Paz Jamil Mahuad (reelecto) Roque Sevilla (sucesión)	1988-1992 1992-1998 1998-2000

Izquierda Democrática	Paco Moncayo (reelecto) Andrés Vallejo (sucesión)	2000-2009 2009
Movimiento Alianza PAIS	Augusto Barrera	2009-2014
Coalición SUMA-VIVE	Mauricio Rodas	2014-2019
Movimiento Unión Ecuatoriana	Jorge Yunda	2019-2023

Fuente: Gomezjurado Zevallos, Javier. 2015. *Quito: Historia del cabildo y la ciudad*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio. Consejo Nacional Electoral, 2019. Elaboración: autor.

Desde el punto de vista de los partidos políticos que gobernaron la ciudad de Quito, seis alcaldes provinieron de las filas del Partido Liberal Radical del Ecuador, cinco del Partido Conservador Ecuatoriano, uno del Partido Demócrata, uno del Partido Social Cristiano (PSC), uno reelecto en dos períodos de la Democracia Popular (DP), uno igualmente reelecto en dos períodos de la Izquierda Democrática (ID) y uno de Alianza PAIS, uno de la coalición SUMA y VIVE y, el último, del movimiento Unión Ecuatoriana.

Salvo los casos de la ID, de postura centroizquierdista, Alianza PAIS, alineado a la izquierda, y el Movimiento Unión Ecuatoriana, que canalizó la votación de los barrios periféricos de la ciudad, todos los demás alcaldes quiteños han sido auspiciados por partidos de centroderecha y derecha. El Concejo Municipal iba integrando de forma paulatina a representantes de los grupos económicos y sociales en ascenso, surgidos con la conversión regional y la modernidad urbana; con el paso del tiempo, el municipio dejó de ser un ente corporativo controlado por círculos restringidos de las familias nobiliarias, para constituirse en un gobierno local representativo de las plurales fuerzas políticas de la ciudad.

La mayoría de partidos políticos a los que pertenecieron los alcaldes capitalinos fueron alineamientos de fuerzas electorales con alcance nacional, no se trataron de coaliciones transitorias locales, salvo el caso de los dos últimos alcaldes electos que montaron maquinarias electorales *ad hoc* para las elecciones municipales y con alcance local. La mayoría fue auspiciada por agrupaciones partidarias nacionales creadas y promovidas desde la ciudad de Quito, que, al mismo tiempo, terciaban por la alcaldía

y también por la Presidencia de la República y el Congreso Nacional, eran los partidos políticos del "antiguo régimen", ahora en franca decadencia.

La capital del país ha sido el asiento de sólidos alineamientos e intereses, primero de las fuerzas políticas liberales y conservadoras; luego, de las variantes socialdemócratas y democratacristianas; lo que ratifica el carácter heterónomo de las relaciones políticas entre los poderes regionales quiteños, las élites gubernamentales de la ciudad y el poder del Estado nacional, que en determinadas coyunturas establecieron continuidades económicas y complementariedades políticas.

En la transformación institucional jugó un papel sustantivo la adopción de dispositivos de planificación que racionalizaban la gestión municipal. La administración de una ciudad que crecía sin control se hacía más compleja, pues los acostumbrados "planes de obras municipales" no eran suficientes. Los alcaldes capitalinos, con una clara vocación modernizadora, adoptaron tempranamente la planificación urbana como apoyo o referencia técnica para la administración de la ciudad, que en adelante se guiaría por enfoques proyectados de uso del suelo y dotación de servicios, aunque en la práctica la mayoría de los planes urbanos fueron desbordados por el crecimiento urbano desordenado (aspectos que se explican en el segundo capítulo).

Los símbolos espaciales de la modernidad capitalista: avenidas, pasos a desnivel, edificios, ciudadelas, urbanizaciones, programas de vivienda social y numerosos barrios periféricos, revelan una expansión de la ciudad más allá de los tradicionales ejidos y el damero colonial, formándose nuevas centralidades hacia el norte, sur y oriente, a manera de focos de irradiación del crecimiento urbanístico, con los consecuentes problemas de servicios, equipamiento, infraestructura y movilidad urbana.

La conversión urbana metropolitana

Los primeras propuestas para la creación del DMQ se remiten a la alcaldía de Sixto Durán Ballén, quien ganó las elecciones locales en 1970 y con la dictadura militar de 1972 fue ratificado como alcalde de la ciudad hasta el año 1978, cuando renunció para candidatizarse para presidente en las elecciones que inauguraban el retorno a la democracia.

Durante su alcaldía tuvo la iniciativa de proponer el DMQ, con facultades extraordinarias para la administración directa del tránsito vehicular, al igual que sucedía en las grandes ciudades norteamericanas (*La Hora* 2012), enfocado como estaba en la construcción de avenidas, pasos a desnivel y los tres túneles del centro suroriental, ante el crecimiento urbanístico experimentado en la década del 60.

Con sus enunciados se elaboró el documento "Quito y su área metropolitana, Plan director 1973-1992", que, aunque no fue aprobado oficialmente por el Concejo Municipal, contenía las primeras directrices estratégicas sobre el área metropolitana, las finanzas municipales y el funcionamiento institucional (PUOS 2003, 7). El plan planteó desconcentrar los emplazamientos industriales a nuevas áreas de "alta composición de capital e inversión extranjera", formar ciudades satélites que proveyeran fuerza de trabajo, un circuito de transporte para conectar las áreas industriales y beneficiar el comercio, y la apertura municipal a la inversión extranjera para autofinanciar proyectos y la deuda externa (Carrión 1992, 342), este último un argumento decisivo en la conversión del municipio en empresa.

Las directrices metropolitanas fueron retomadas en el Plan Quito de 1980 que tampoco tuvo capacidad reglamentaria, por lo que no se emprendieron actividades municipales ni urbanísticas en este sentido. La Constitución de 1979 había reconocido a Quito capital de la República como Distrito Metropolitano, por primera vez se adoptó el término en la legislación ecuatoriana, aunque de modo figurado, pues tuvieron que transcurrir catorce años para su puesta en vigencia.

Mientras tanto, Quito había experimentado el mayor crecimiento urbano en la segunda mitad del siglo XX. Para 1956 la urbe quiteña tenía una extensión de 3 311,5 ha, que para entonces representaban un crecimiento urbano del 86 %. Tres lustros más tarde, en 1971 el tamaño de la ciudad alcanzó las 5 188,8 ha, había crecido 56,7 %. Doce años después, en 1983, como consecuencia de la dinamización económica provocada por el auge petrolero, la ciudad se había expandido en más del doble de su tamaño, llegando a las 12 468 ha, que equivalían a un crecimiento del 140,3 %. En adelante, la ciudad continuó expandiéndo-

se a un ritmo menor, pues en 1987 el tamaño de la urbe era de 15 818,8 ha, había crecido el 26,9 % (Instituto de la Ciudad 2013).

Múltiples factores convergieron en su crecimiento urbano. De acuerdo con los datos censales, la población urbana de Quito en 1950 era de 209 932 habitantes, en 1962 aumentó a 354 746 habitantes, con un crecimiento promedio anual del 4,4 %, en 1974 eran 599 828 habitantes y una tasa de crecimiento del 4,3 %, en 1982 alcanzó la cifra de 866 472 habitantes y una tasa de crecimiento del 4,3 %, y para el año 1990 los habitantes de la capital eran 1 100 847 y la tasa de crecimiento del 3 % (MDMQa 1995, 6). El aumento demográfico ocurría con la conformación de nuevas áreas residenciales y de servicios en la zona nuclear extendida, así como en los costados de la ciudad y en los valles circundantes.

Se había revertido también la dinámica del crecimiento poblacional urbano de la capital pues, si en 1960 el 1,1 % de la tasa de crecimiento fue atribuido a la migración, y el 3,3 % al crecimiento natural, en 1990 el patrón de crecimiento se invirtió: el crecimiento por migración fue del 2,9 % y el crecimiento natural del 1,6 % (5). El ritmo de crecimiento de la población tendió a disminuir desde 1990.

En la ciudad se habían instalado, de modo progresivo, numerosas empresas productivas, comerciales y de servicios que demandaban lugares, infraestructura y equipamientos urbanos. Asimismo, ocurrió un formidable crecimiento viviendístico debido a la promoción inmobiliaria privada, a los primeros planes mutuales de los años 60, influenciados por la Alianza para el Progreso (ALPRO), y en las décadas 70 y 80, con los programas estatales de vivienda masiva dirigidos a las clases medias y populares en el sur y norte de la ciudad. A finales de los 80, el cantón Quito estaba dividido en 16 parroquias urbanas y 36 parroquias rurales, y contaba con 667 barrios urbanos, 180 de estos periféricos (4).

Las propiedades agrarias de distintos tamaños se convirtieron en tierras urbanizables, extensos territorios rurales se fragmentaron en múltiples lotizaciones, urbanizaciones, cooperativas y barrios formales e informales. Con la conformación de los barrios periféricos en el área metropolitana de la ciudad, entre 1981 y 1991 se fraccionaron tres mil hectáreas en cerca de veinticinco mil lotes en los alrededores de las cabe-

ceras parroquiales, de manera dispersa y discontinua, impactando en los entornos productivos agrarios y ambientales, al tiempo que precarizaba los asentamientos humanos (Carrión 1994, 204). Ocurría una inusitada expansión urbana que sometía a la ruralidad.

El simbolismo elitista de la decisión municipal

El espacio urbano se amplió con la intersección de diversas dinámicas económicas, demográficas, viviendísticas, de servicios, movilidad y seguridad, lo que complejizaba la gestión municipal de la ciudad. Con el trazo de nuevas avenidas y autopistas que conectan a los valles circundantes, el emplazamiento longitudinal extendido de la urbe en el centro de la depresión geográfica se desbordó hacia los valles orientales y a los extremos norte y sur, especialmente hacia las parroquias rurales de Pomasqui, Calderón, Tumbaco, Conocoto y Amaguaña, donde se formaron nuevas centralidades urbanas. Quito se había convertido en una urbe policéntrica.

Igualmente, la gestión de la ciudad estaba enredada con distintas intervenciones de sujetos privados que implementaban negocios y emprendimientos urbanos, y de instituciones públicas que ejercían funciones dentro de la ciudad sin ninguna coordinación, provocando un solapamiento de competencias entre el municipio, el gobierno provincial y las distintas entidades del Gobierno central, cuestión que por la condición de capital tendía a enredarse aún más. Por ejemplo, en el manejo del tránsito en la ciudad intervenían nueve instituciones estatales, en palabras del entonces alcalde Rodrigo Paz: "aquí el tránsito de la ciudad es compartido, por eso es tan malo, los túneles son compartidos, la estación del terminal es compartida, hay nueve instituciones que determinan lo que hay que hacer en el tránsito de cada ciudad del país" (Acta-O 1990, 60).

Sobre todo, no estaban claros los ámbitos urbano y rural del área metropolitana que se había formado con la expansión de la ciudad, la que se encontraba enredada en regulaciones públicas superpuestas que bloqueaban la consolidación urbana. En la práctica, la acción municipal había llegado a ser una cuasi gestión metropolitana, una suerte de descentralización fáctica, de hecho y no de derecho, que habían asumido

las autoridades de la ciudad. Se hacía urgente esclarecer los límites territoriales del ámbito urbano de la ciudad, como lo evidenció el asesor del alcalde Alberto Wray en la primera reunión del Cabildo Municipal en la que se planteó la propuesta del distrito metropolitano, cuando en la parte pertinente de sus fundamentos argumentó que:

> Quito tiene una zona de influencia que en primer lugar excede a los límites urbanos de la ciudad; en segundo lugar, excede a los límites políticos del cantón como tal y los problemas que plantea la planificación dentro de esta zona de influencia se vuelven prácticamente insuperables por la intervención de otros órganos del Estado, el caso del IERAC es tal vez más frecuente, en orden a definir aspectos tan importantes como el uso del suelo con criterios distintos a los que utilizaría la planificación del suelo tomada con criterio urbano. (Acta-E 1990, 15)

La ciudad se había convertido en una urbe dinámica y compleja, que establecía relaciones de coordinación con los otros niveles de gobierno subnacional, pero la legislación local se mantenía congelada en la Ley de Régimen Municipal (LRM) del año 1971, cuyos contenidos reproducían viejos cánones municipalistas de comienzos del siglo, los que se mostraban insuficientes y atrasados ante la compleja realidad que enfrentaba la capital del país. Wray señaló que la ley no era eficaz ante los problemas de la ciudad de Quito y de su cantón, poco funcional dado que había "una diferencia cualitativa de situaciones entre la capital Quito y sus otros cantones" (13). La ley trataba de modo uniforme a los municipios, sin consideración a sus diferencias, tamaños y menos aún a las características urbanas de los municipios en las grandes ciudades de Quito y Guayaquil. Como lo señaló en su momento Fernando Carrión:

> El Municipio en este contexto, además de ser un aparato de gobierno que poco se ha actualizado desde su nacimiento, ha sufrido la invasión de otras competencias provenientes de otros tantos órganos estatales centrales o provinciales, lo que en su conjunto ha dado lugar a una red institucional que atrofia el desarrollo de la ciudad. (1994, 186)

A finales de los años 80 se hizo patente que no se podía postergar la renovación del marco institucional municipal para la gestión de la ciudad capital, por lo que transcurridos dos años de la alcaldía de

Rodrigo Paz, exitoso empresario a la cabeza de un poderoso grupo económico quiteño con inversiones en el sector financiero, inmobiliario y comercial, además de dirigente deportivo, convocó al atardecer del lunes 4 de junio de 1990, a la primera Sesión Extraordinaria del Concejo Municipal en la que se trataría, como único punto del orden del día, el proyecto del DMQ. El tema fue una de las consignas centrales en su campaña electoral a la alcaldía, en la que había retomado la iniciativa del exalcalde Sixto Durán y que ahora proponía para su consideración y mejora, no para la decisión del Concejo Municipal.

El concejo estaba integrado por quince ediles, representantes de tres bloques paritarios de partidos políticos de centroderecha: DP, ID y PSC, y dos representantes de la izquierda: el Frente Amplio de Izquierda (FADI) y el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) (Acta-E 1990). Operando en una alianza de facto entre los tres partidos de centroderecha y el alcalde, el concejo respaldó las iniciativas emprendidas por este, en una gestión concertada que se evidenció, claramente, al recibir el apoyo total para el proyecto de distrito metropolitano.

El alcalde no estaba colocando un tema para que se sometiera a votación de los concejales, menos aún para que fuera cuestionado, no era ese el sentido de la propuesta. Se trataba de una iniciativa de la primera autoridad, suficientemente asesorada y elaborada por su equipo durante más de un año, que buscaba ponerla en funcionamiento "para el bien de la ciudad" (1990). Era una decisión ya tomada, suficientemente consultada en las altas esferas urbanas y políticas, que el burgomaestre esperaba mejorar con las contribuciones técnicas de los concejales y funcionarios de nivel jerárquico municipal.

El concejo tenía que conocer la propuesta de distrito metropolitano, mejorarla hasta donde fuera posible, consentirla y remitirla al presidente de la República, con quien el alcalde había acordado su apoyo, y que este, a su vez, la presentara al Congreso Nacional para su tratamiento, aprobación y puesta en vigencia. Era una propuesta gestada entre los estudios técnicos de sustento del Plan Distrito Metropolitano, que fue asumida por el alcalde y convertida, en actitud pragmática, en consenso del Cabildo Municipal, pues se buscaban resultados relativa-

mente rápidos para controlar la expansión de la ciudad. Fue el talante que marcó el ambiente de las tres sesiones extraordinarias en las que el Concejo Municipal trató el proyecto de distrito metropolitano. Desde el comienzo el alcalde, con un estilo amistoso y directo, planteó el sentido de lo se esperaba hiciera el concejo:

> pero puede ser que administrativamente discrepemos de lo que el Concejo pueda pensar, y en ese sentido nosotros por responsabilidad tendríamos que seguir empujando nuestra idea, porque no es algo que se va a someter a votación, lo que se trata es de que consideremos el proyecto, lo observemos, lo mejoremos y luego lo mandemos. (9-10)

Suficientes argumentos administrativos, urbanísticos y políticos sobre el desordenado crecimiento urbano de la ciudad fundamentaban la pertinencia de que el municipio asumiera la condición metropolitana, respaldados, además, en la nutrida información producida en los estudios de sustento del Plan Distrito Metropolitano que se elaboraba en esos días. La primera consideración con la que el burgomaestre abrió la presentación fue el parangón con las grandes capitales del mundo, colocando de partida un mensaje prescriptivo de nivel superior como una condición a emular,

> a través de experiencias con otras ciudades que van creciendo, que han crecido más rápido que Quito, hemos visto que así funciona, no hablemos de ciudades, de países desarrollados como […] Londres, París o Madrid en donde todas las capitales funcionan. […] Las capitales funcionan como distritos metropolitanos. […] Ya en ciudades más similares a nosotros, este procedimiento también se ha formulado, se ha establecido, existen por ejemplo en Bogotá, existe en Lima, existe en Santiago, existe en Buenos Aires, en distintas fórmulas. (4)

Hubo un sentido práctico en las palabras del alcalde, en cuanto a que, si ya se desarrollaron las regulaciones metropolitanas en otras ciudades, habría que aprender de ellas, aprovechar la experiencia existente y adaptarla a la medida de la ciudad. No obstante, tal como se dio el desenlace en las sesiones del cabildo, tratándose de una decisión ya tomada, cuya presentación solo tenía el propósito de mejorarla, el sentido prescriptivo marcó el ambiente para su consideración.

Es que los dispositivos de la hegemonía cultural de la modernidad urbana son de carácter sistémico, funcionan por igual para el conjunto de actores y roles en el sistema nacional e internacional. Operan a escala del sistema mundo. El deseo de emulación de la riqueza y el estilo de vida urbano, estimulado desde la cima de las clases altas de la ciudad, se esparce descendentemente entre los estratos de la sociedad urbana. Las imágenes y simbolismos urbanos moran en las cúspides sociales de las metrópolis cosmopolitas, en la cumbre de los sistemas urbanos capitalistas, moldeando las aspiraciones urbanísticas en las demás ciudades periféricas para despertar el deseo de asemejarse a ellas.

El impulso por la emulación de los privilegios urbanos se replica por igual en las grandes ciudades occidentales, en las ciudades latinoamericanas, en las pequeñas y medianas ciudades andinas, en las sociedades urbanas del centro y la periferia. Se transmite por los conductos del sistema moderno colonial, cohesionando a la sociedad en la aspiración de igualdad. Es la práctica de la hegemonía cultural de la ciudad como uno de los espacios institucionales de la modernidad capitalista (Pipitone 2003).

Compararse con las ciudades extranjeras, para valorar la propia, es una constante en la cultura política quiteña. Entrado el siglo XIX los imaginarios urbanos continuaban enraizados en las miradas a los modelos coloniales, las ciudades andinas fueron valoradas según la horma de las ciudades europeas; no según sus propios procesos y funciones en el Estado-nación (Kingman y Bedón 2014, 31), sino tomando como referencia a las ciudades europeas ante las cuales las ciudades andinas eran valoradas como urbes de tercer orden. En la época contemporánea, sombras de estos imaginarios urbanos están en varios ámbitos de la vida local —como se expondrá en el capítulo—. Adoptar el distrito metropolitano en Quito fue para parecerse a las grandes ciudades metropolitanas del mundo moderno que así funcionan, fue el mensaje inaugural del proceso metropolitano quiteño, cuestión que, más allá del símil, fue pertinente para enfrentar la complejidad de la gestión municipal de una ciudad en expansión.

El proyecto de distrito metropolitano implicaba incluir un nuevo nivel en la división política-administrativa del Estado ecuatoriano: el

metropolitano dentro de lo cantonal. No una equivalencia sino una jurisdicción especial que cumplía requisitos de tamaño, población y economía, aplicable únicamente a las ciudades de Quito y eventualmente Guayaquil. Requería una reforma de la Constitución, por lo que el proyecto de distrito metropolitano debía ir acompañado del respectivo proyecto de su reforma (Acta-E 1990, 15-6).

El modelo que se proponía era un distrito metropolitano con una opción distinta a la de provincia, cantón y parroquia. La autoridad correspondería al "Concejo y Alcalde Metropolitanos", quienes definirían y ejecutarían la administración seccional correspondiente, asumiendo las funciones que la ley le asigna al municipio y eventualmente los atribuidos al Consejo Provincial, que tendría menos injerencia en el primero.

La administración metropolitana tendría dos modalidades combinadas: la desconcentración de las funciones ejecutivas por medio de las administraciones zonales subordinadas al alcalde, y coordinadas por un "administrador general del distrito", un "gran gerente de la maquinaria de la administración municipal" (17), convertido en el gerente de la ciudad; y la descentralización al interior del distrito, transfiriendo competencias municipales a las empresas metropolitanas que se crearían para la prestación de servicios.

El propósito del proyecto de distrito metropolitano fue, desde el inicio, "integrar" el territorio urbano del área metropolitana a la dinámica de expansión urbana que estaba controlada, direccionada, por los negocios inmobiliarios; aunque esto no se expresaba directamente en la propuesta, era claro que se trataba de un proyecto excluyente con las zonas rurales. Se privilegiaba el modelo de expansión urbana y su proyección futura, a treinta o cuarenta años, como áreas de reserva y consolidación del capital inmobiliario.

De modo explícito, se planteó el carácter urbano del proyecto del distrito metropolitano en el que las áreas rurales distantes y con dificultades de acceso no cabían, deberían separarse del distrito metropolitano, planteándose ineludiblemente el desprendimiento territorial con la conformación de nuevos cantones excluidos del proyecto metropolitano. En este sentido la exposición del asesor Wray fue clara:

> Para integrar el territorio distrital se ha tenido fundamentalmente en cuenta lo que podría definirse como el área de influencia inmediata de la ciudad de Quito, es decir que es un área eminentemente urbana que aunque en el momento no sea un área urbana ya, ciertamente está previsto su desarrollo con fines urbanos, eso implica recortar el territorio del cantón Quito, es decir disminuirlo para homogenizar los problemas y por consiguiente las soluciones y concentrar los recursos allí. La intención inicial fue que con el territorio restante, aquel territorio del cantón que no se integraba al distrito metropolitano, se pudiera organizar otros tantos cantones. (18)

El desprendimiento territorial para la conformación del distrito metropolitano venía preparando el municipio quiteño en consulta con la Comisión de Límites del Congreso y la Dirección de Límites del Ministerio de Gobierno, que revisaban las posibilidades de secesión de aquellas parroquias rurales del cantón Quito que no entrarían en el distrito metropolitano. Cualquier decisión afectaría la delimitación de la provincia de Pichincha, que arrastraba un viejo problema de "zonas no delimitadas" en los límites occidentales, así como tensiones con el cantón Santo Domingo de los Colorados, antigua parroquia rural del cantón Quito que, en julio de 1967, se conformó en un nuevo cantón con el mismo nombre, dentro del cual también había fuerzas que pugnaban por su provincialización, que ocurriría casi cuarenta años después con la conformación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas en 2009.

En la primera Sesión Extraordinaria del Cabildo, de la exposición de Fernando Carrión —por entonces director de Planificación del municipio de Quito— basada en los estudios preliminares de la estructura espacial metropolitana (IMQ 1992), quedaba claro que las modificaciones espaciales solo se harían dentro del territorio del cantón Quito. Argumentó que la propuesta mantenía la división política de parroquias urbanas y rurales, pues, con base en la pertinencia de la historia y tradiciones identitarias de sus habitantes, se consideró la estructura poblacional del distrito y se fijaron sus límites geográficos, que incluirían las áreas de protección natural y reservas ambientales (Acta-E 1990, 32-4). No obstante, afirmó que no era fácil esclarecer cuáles serían las parroquias rurales que se desprenderían, y se plantearon varias opciones.

En el nivel de la provincia de Pichincha, explicó, se barajaron tres opciones: la primera, el distrito metropolitano emplazado en la totalidad del "área serrana del cantón Quito", dentro de una "nueva provincia" que correspondería a la franja occidental; la segunda, "dos provincias": la de Pichincha recortada, una nueva occidental y en el "medio el distrito metropolitano"; la tercera, "mantener la provincia de Pichincha" con sus actuales límites, y en su área central localizar el distrito metropolitano (35). La tercera opción fue la elegida para la conversión de cantón a distrito metropolitano.

En cuanto a los cantones que se formarían con el desprendimiento territorial, las opciones eran la formación de "tres nuevos cantones", porque esos territorios reúnen los requisitos que exige la ley para formarlos, excepto en uno de los lugares que no lograba el mínimo de habitantes; la segunda opción era "repartir" los territorios desprendidos en los "dos cantones ya existentes y en el distrito metropolitano"; la tercera, formar dos nuevos cantones en la franja occidental, a los cuales ya se les había bautizado entretanto con los nombres de Galo Plaza y Jaime Roldós. Quedaba un área de "difícil" ubicación: la parroquia rural San José de Minas, que se proponía pasar al cantón Pedro Moncayo (36).

Asimismo, explicó que otras opciones que se consideraron fueron: hacia el sur del distrito la posibilidad de hacer una "mancomunidad con el cantón Rumiñahui", o que en un "plebiscito" su población decidiera la pertenencia al distrito o al cantón Rumiñahui. También hubo propuestas de "pasar" los cantones del norte del distrito a la provincia de Imbabura, y los del sur a la provincia de Cotopaxi, pero eso significaba "atomizar" la provincia de Pichincha, por lo que se descartaron esas opciones para mantener los actuales límites provinciales e integrar San José de Minas al distrito metropolitano (32-8). De todos modos, quedaba la inquietud de cuál sería la capital de la provincia de Pichincha.

En la práctica, el desprendimiento de las tres parroquias rurales del noroccidente del cantón Quito ocurrió casi inmediatamente, dos se dieron antes de la aprobación de la LRDMQ. El municipio capitalino, conjuntamente con el Consejo Provincial de Pichincha que ejecutaba el proyecto Desarrollo Rural Integral (DRI) en la misma zona, promovió

el desprendimiento de las parroquias rurales y la creación de los nuevos cantones, con lo que el 14 de febrero de 1991 se formó el cantón San Miguel de los Bancos, el 28 de enero de 1992 se creó el cantón Pedro Vicente Maldonado y el 1 de abril de 1996 se fundó el cantón Puerto Quito (AME 2007, 4).

La exposición del asesor financiero René Sánchez, teñida de tecnicismos acerca de la normativa presupuestaria, tributaria y contable pública, mostró la necesidad de una reforma tributaria, imprescindible en el proyecto de distrito metropolitano. Explicó, en detalle, las necesarias adecuaciones que tendría que asumir el distrito metropolitano para asegurar los ingresos municipales, con reformas al impuesto predial, la actualización de la tabla de exoneraciones tributarias a los bienes públicos y privados; igualmente a los impuestos de transferencia de dominio de bienes muebles e inmuebles, y sus exoneraciones.

Arguyó también sobre la reforma a las tasas de espectáculos, patentes, juego y contribuciones especiales, y de los ingresos no tributarios, multas y sanciones. Planteó que la reforma tributaria era inevitable para mantener la buena marcha del municipio, "así no se produzca la aprobación de la ley del distrito metropolitano" (Acta-E 1990, 32). En la argumentación sobre los impuestos prediales, tal vez sin intención, evidenció una visión estereotipada sobre los habitantes de la ciudad cuando afirmó que:

> La existencia de un impuesto de este orden ha impedido que los avalúos se actualicen, se lleve a lo largo de los años una actualización de avalúos porque el impuesto resultaba ser un dogal que impedía esta actualización y el Municipio no puede vivir de mentiras, tiene que actualizar el catastro, tiene que saber el país cuánto es lo que vale cada ciudadano, cuánto es lo que vale su predio. (22)

No se trataba de una exposición de temas contables en un auditorio común, sino el fundamento, en materia tributaria, del proyecto de distrito metropolitano explicado a las autoridades de la ciudad, de ahí el lenguaje; las expresiones entretejidas en la disquisición revelaban el significado que les atribuyen a las personas y a las instituciones quienes, en este caso, formularon el proyecto de distrito metropolitano. Las palabras y los modismos cuando forman parte de discursos enun-

ciativos contienen, figurativamente, relaciones de "poder instituidas" que existen socialmente o son reconocidos como "sistemas simbólicos sancionados", expresan conexiones entre significantes y "conminaciones o incitaciones de hacer o no hacer" (Castoriadis 2010). Las palabras, dice Castoriadis, cuando forman parte del corpus del derecho contienen reglas con consecuencias en el funcionamiento de la economía, o son apropiadas por otras reglas que la hacen funcionar (192). Las palabras son y tienen consecuencias simbólicas.

Las alegorías retóricas, los modismos o las maneras cotidianas de expresión acerca de los hechos, las personas y las instituciones no son indiferentes de los valores ni se usan como recursos asépticos, contienen preceptos ideológicos que no están completamente demarcados, por lo que pueden adquirir distintas connotaciones según el contexto, la situación o el mensaje. Al no ser arbitrarias, las palabras se usan con alguna intención enunciativa, se remiten a un "código de significados", a un imaginario social. El simbolismo del lenguaje, como dice Castoriadis, "no es ni puede ser neutro", no hace sus signos al azar, ni desde un pretendido punto cero, desde un signo cualquiera, los individuos siempre recurren a lenguajes constituidos y así confieren determinados sentidos a las palabras, a las expresiones, no lo hacen con una "libertad ilimitada", sino para "apropiarse de algo que se encuentra ahí" (193).

La expresión del asesor reveló una valoración moral institucional, una postura de poder, al colocar en calidad de precepto prescriptivo la propiedad privada del predio como condición del valor ciudadano, se es ciudadano por lo que se posee, las personas valen por lo que tienen, era el sentido de sus palabras. La jerarquía de la propiedad privada estaba en el núcleo de la argumentación tributaria del proyecto metropolitano para la ciudad, lo que excluía a más de un tercio de sus habitantes que no tenían vivienda, que eran y son parte del déficit de vivienda en la capital. No se les descartaba por el pago del impuesto predial, se les estaba segregando de la condición de ciudadanos, de personas con derechos individuales y libertades basadas en la propiedad privada.

Fortalecer la autonomía del gobierno metropolitano, ampliando su capacidad tributaria para nutrir el presupuesto municipal con ingre-

sos propios, era el propósito de la reforma en ciernes. La autonomía metropolitana se entendía como algo más que ampliación de las facultades de recaudación tributaria municipal, se refería también al incremento de las atribuciones y competencias de la autoridad local para el ejercicio de la representación ciudadana en la urbe. En el marco de las relaciones del potencial gobierno multinivel y el Estado nacional, se buscaba que la corporación municipal, en calidad de autoridad del distrito metropolitano, adquiriera mayores rangos de decisión en el uso y destino de los recursos propios y de los obtenidos por transferencias estatales, conjuntamente con el aumento de las facultades ejecutivas y las competencias gubernamentales del alcalde metropolitano.

Los alcaldes precedentes, en los hechos, habían impuesto un estilo de gestión para la realización de las obras, maximizando la estructura municipal hasta donde la ley permitía con la autonomía municipal. Habían asumido una suerte de descentralización por delegación efectiva de roles a las entidades que conformaban el organismo edilicio, aunque la institucionalidad local no estuviera diseñada para ello. Durante décadas el municipio capitalino había incrementado sucesivamente los procedimientos institucionales, hasta el punto de congestionarse los trámites administrativos para la contratación pública y la ejecución de obras, al igual que en la prestación de servicios a los habitantes de la ciudad.

Como se señaló, la normativa se mostraba limitada, rígida, ante la compleja y cambiante realidad de la ciudad; era una normativa atrasada que respondía a la dinamia de la ciudad tradicional. Si bien se habían realizado algunas reformas a la normativa municipal, los cambios administrativos no estaban en sintonía con la evolución de la ciudad moderna; no era cuestión solo de ampliar las capacidades administrativas de las autoridades, sino también de adecuarlas conjuntamente con la estructura organizativa del municipio. Incrementar las capacidades de decisión y acción de las autoridades locales implicaba reformar la institucionalidad municipal en sintonía con el proyecto de distrito metropolitano.

Por más que se extendieran las atribuciones de las autoridades, no había la capacidad institucional para asumirlas, con lo que las facultades del alcalde estaban constreñidas a la organización del municipio.

El alcalde seguía cumpliendo funciones de tipo honorífico en extremo burocratizadas, eran una mezcla de conductas señoriales patriarcales y rutinas burocráticas; si bien pertinentes para resolver ciertos problemas cotidianos de los habitantes de la urbe, su operatividad era herencia de un pasado teñido por las costumbres de la ciudad vecinal. El alcalde actuaba atrapado en procedimientos burocráticos y judiciales extendidos, abultados con la expansión estatal de las décadas precedentes, y aunque en el nivel nacional del Estado estos se estaban removiendo por la influencia de las políticas neoliberales de "achicar el Estado", en el nivel cantonal, en cambio, se mantenía estancados, inclusive en uso de la autonomía municipal se habían abultado.

Los procedimientos eran igualmente densos tanto para conceder hábeas corpus como para tramitar las becas estudiantiles o las situaciones laborales municipales, explicó el alcalde en su alocución al concejo (Acta-E 1990, 46-7). La gestión de la ciudad exigía ir para adelante, pero sus procedimientos se mantenían anclados al burocratismo del pasado. Con el proyecto de distrito metropolitano, el alcalde aspiraba a un cambio institucional que liberara el tiempo de la autoridad local para dedicarse a los asuntos trascendentales de la ciudad, no a las minucias burocráticas, para eso estaba la administración. Su visión de la organización municipal, planteada por uno de sus asesores externos, estaba enfocada en liberar el tiempo del alcalde y develaba abiertamente su carácter elitista, el que se sintetiza en lo dicho por el burgomaestre durante la sesión:

> como él creía que debía organizarse la administración municipal, entonces mientras uno está más abajo, por ejemplo hablemos de un sector que hace el trabajo rutinario, no debe pensar mucho sino ejecutar una orden, pero conforme va subiendo debe tener más tiempo para pensar y menos tiempo para administrar, y cuando llega al alcalde debe destinar el setenta por ciento de su tiempo a pensar y el treinta por ciento a definir, porque la gran decisión siempre está arriba. Bueno yo me paso el noventa por ciento firmando y el diez por ciento pensando, esto es un absurdo. (48)

En las argumentaciones del burgomaestre con las que fundamentó el proyecto de distrito metropolitano, si bien hubo alusiones a la rea-

lidad de la ciudad, a las empresas ahí afincadas, a las experiencias de las autoridades locales, y a las demandas de la población, estaban teñidas por el enredo de los procedimientos institucionales y la obsolescencia normativa que afectaban a los problemas de la ciudad. El mensaje detrás de sus palabras, aunque pertinente, estaba matizado por una perspectiva de que lo municipal había alcanzado el límite de la eficiencia, no funcionaba bien, mientras en otras latitudes había ejemplos a seguir.

El referente persuasivo en los argumentos del alcalde eran las ciudades extranjeras, los modelos de gobierno metropolitano de otras urbes y el desempeño de sus autoridades. Nuevamente, para ilustrar que la situación del alcalde de Quito era inadecuada a la realidad de la urbe, que demandaba la renovación de la gestión metropolitana, el burgomaestre recurrió a la comparación de lo que ocurría en otros lugares considerados emblemáticos, se refirió al estilo cosmopolita de lo que debería ser el alcalde cuando dijo que:

> el que el señor Tedi Collec, alcalde de Jerusalén, que tiene veinticinco años de alcalde, el noventa por ciento del tiempo se pasa fuera de Jerusalén, ¿por qué? Porque él hace grandes relaciones públicas y consigue millones de dólares a través de las colonias judías, instituciones internacionales que producen un enorme beneficio a Jerusalén, y posiblemente él está en la decisión final de la planeación de la ciudad, y cómo debe dirigirse, asiste a esas reuniones, pone su punto de vista, ya son los administradores de la ciudad que siguen el manejo de la ciudad, y él el noventa por ciento pasa en ese asunto. (49)

La propuesta del alcalde era clara: que el burgomaestre dispusiera de más tiempo para dedicarse a los “asuntos grandes” de la ciudad y menos a las “menudencias” que absorben tiempo, pues la “tendencia natural” de la administración pública supone otorgarle mayor ejecutividad al alcalde para dedicarse a las cuestiones estratégicas, lo que conlleva que este, a su vez, delegue sus funciones en otros funcionarios municipales para asegurar la administración de la ciudad (49). Había que desbloquear el entrampamiento procedimental al que había llegado el municipio capitalino.

El debate municipal: Divergencias y consenso

Una vez presentado el proyecto de distrito metropolitano por parte del alcalde y de sus asesores, se abrió el debate entre los concejales asistentes a la Sesión Extraordinaria. En las cortas intervenciones quedó claramente establecido el consenso en torno al proyecto, no hubo mayores observaciones a la propuesta que no fueran detalles de procedimiento, salvo la posición del concejal Rafael Quintero del FADI, quien ratificó el consenso del cabildo sobre el proyecto de distrito metropolitano, y planteó algunas observaciones de forma y contenido.

Argumentó que se trataba de una reforma al régimen de gobierno y administración de una región que incluye a la capital de la República, que le compete al cabildo porque se estaban creando nuevos cargos metropolitanos. Consideró que al proyecto de distrito metropolitano le incumbe auspiciar una mayor participación ciudadana en los asuntos del gobierno, para que sus habitantes se constituyan en "agentes activos en la discusión de los asuntos que se desarrollan en esa región". Corroboró en mantener el principio de autonomía del gobierno seccional, con un "ejecutivo fuerte" asentado en una amplia "base democrática", y planteó considerar la pertinencia de la parroquia urbana como la unidad territorial y social de las nuevas zonas administrativas que proponía el proyecto, pues a su criterio se trataba de un nuevo esquema de distrito, parroquia y zonas administrativas que reemplazaría al anterior esquema de cantón, parroquias urbanas y rurales (39-42).

Luego de la exposición del concejal Quintero, el alcalde concluyó la sesión pidiendo que los concejales se reunieran con sus asesores de inmediato, en la sala de la Alcaldía, porque los asesores no eran funcionarios municipales y disponían de poco tiempo para que absolvieran las consultas técnicas y las aclaraciones necesarias, de modo que en la siguiente sesión expusieran sus criterios los representantes de los bloques de los partidos políticos (54). Convocó a continuar en la próxima sesión el tratamiento y aprobación del proyecto de distrito metropolitano.

La tónica en la siguiente sesión del Cabildo Municipal fue similar. Se ratificó el consenso total de los asistentes en el proyecto del distrito metropolitano, acompañado de breves observaciones a ciertos proce-

dimientos administrativos, especialmente tributarios, y algún nivel de debate en torno a los criterios diferentes del concejal Rafael Quintero. Quien retomó la palabra y planteó que el proyecto fue "reclamado por el cabildo" para emitir razonamientos en un ámbito democrático, sobre "una reforma política que es la más importante que se haya presentado en toda la historia del Quito moderno", por lo que no puede reducirse su análisis al delegar a una comisión, sino que, conforme se acordó, los concejales representantes de los partidos políticos manifiesten sus planteamientos (Acta-O 1990, 7).

Después el alcalde corroboró que la mecánica no era someter a votación el proyecto, sino recoger las observaciones que lo mejoren, registrar todos los planteamientos y adjuntarlos al proyecto del distrito metropolitano, de modo que al presentarlo en el Congreso los legisladores tengan los puntos de vista de todos, los acuerdos y las divergencias, las posiciones de grupos y las individuales, y aclaró que la ejecución del proyecto no le correspondería a su administración, lo que permitía mayor libertad de opinión. Su planteamiento fue el siguiente:

> En resumen, personalmente yo quisiera ser parte de una administración que propone este proyecto, pienso que es un proyecto vital y que todos ustedes quisieran hacerlo, qué va a pasar si no lo logramos hacer, lo cual es muy difícil, pero nada es imposible, en este mes y medio que nos falta para terminar esta parte, que quede para una futura etapa, donde muy posiblemente el próximo Congreso no pasa o se duerme. (9)

En una actitud realista con el tiempo de la política, el alcalde buscaba presentar el proyecto del distrito metropolitano en un Congreso Nacional a favor, por lo que instó al cabildo a su aprobación. Afirmó que había unanimidad en el cabildo sobre la idea del distrito metropolitano, las divergencias estaban en torno a los criterios de cómo instrumentarlo, en cómo ponerle en práctica, por lo que propuso debatir solo aquellos aspectos en los que hubiera discrepancias (11).

En medio de recurrentes pedidos de "punto de orden", por parte de varios concejales que requerían esclarecer la mecánica del debate, el concejal Quintero continuó con su exposición. Explicó que la LRM tenía un vacío ante el "problema de la dirección político-administrativa de los

grandes centros urbanos", vacío que se compensa con el proyecto del distrito metropolitano, con lo que los grandes centros urbanos que sobrepasan el millón de habitantes requieren esta adecuación; en el caso del cantón Quito, aseveró, no puede seguirse administrando centralizadamente.

Argumentó que el "concepto de distrito metropolitano permite subdividir una región" para fines de la administración municipal, y nuevamente propuso que debía "darse vida política y cívica" a la parroquia, con lo que el distrito metropolitano estaría integrado por "las parroquias urbanas de una gran urbe y su zona de influencia", en las que se conformarían "cabildos parroquiales o juntas parroquiales urbanas" con capacidad administrativa, con deberes y obligaciones, y conformadas con "criterios de representación popular y democrática" (17-8). En síntesis propuso que

> el gobierno del Distrito Metropolitano significa una reforma a lo que actualmente es el Cabildo, para darle mayor representación de los diversos sectores del Distrito y permitir que el Cabildo Metropolitano sea una instancia en la que se discutan los más diversos problemas que afectan a la ciudad y a su zona de influencia. (18)

Las críticas al proyecto del distrito metropolitano del concejal Quintero apuntaron a las distintas modificaciones de los artículos que a su juicio daban lugar a "una merma de las atribuciones del Concejo Municipal", y que "elevaban enormemente las atribuciones del Alcalde Metropolitano", con la creación de "esa especie de gerente general, administrador general designado por el Concejo pero que no puede ser removido por él", algo improcedente dijo, que amplía "enormemente las funciones y atribuciones al ejecutivo municipal" (26-7).

Sobre los directores zonales señaló que, aunque en el proyecto se evita decirlo, tienen poder político porque tienen capacidades para dirigir los servicios municipales en las zonas del distrito, administrar sus dependencias, ejecutar sus planes; insistió en que tienen capacidades políticas y no son elegidos, tampoco tienen responsabilidades con el concejo. Igualmente criticó a los cabildos zonales propuestos por el proyecto, señalando que en la práctica serían una especie "de comités

pro mejoras", con listados de obras (28-9). Sintetizó sus críticas en los siguientes términos:

> en primer lugar, en el proyecto persisten núcleos de poder no elegidos; es decir, se rompe con el principio electivo y se puede dar paso a la creación de núcleos autoritarios a futuro. En segundo lugar, como conclusión, en este proyecto se da continuidad a la tendencia corporativa y corporativizante en la política y en el sistema político ecuatoriano en cuanto se refiere a la representación política [...]. En tercer lugar, en el proyecto se está subordinando a la sociedad civil a un verticalismo de Estado, considerado el municipio como un aparato del Estado. En cuarto lugar, se robustece, se hace crecer tanto al poder ejecutivo metropolitano que podría ponerse en vigencia un proyecto autoritario de quienes, logrando acceder a la cúpula de este aparato estatal, podrían generar procesos de desestabilización al régimen político democrático. En síntesis, señor alcalde, la perspectiva de esta propuesta, a nuestra comprensión, privilegia el orden antes que el cambio y por esta razón el FADI se opone a esta perspectiva y tiene algunas propuestas que hacer con relación al proyecto de distrito metropolitano. (29-30)

Concluyó su exposición ratificando que sí estaba de acuerdo con la pertinencia de ir hacia el distrito metropolitano, y propuso que debería realizarse un capítulo especial de la LRM que no rompa las normas contempladas en ella, que esté relacionado con el distrito metropolitano y no sea un régimen especial.

El concejal Juan Campaña, en nombre del bloque de la ID, ratificó el apoyo de los concejales al proyecto de distrito metropolitano. Señaló que sería adecuado que se ajustara a las necesidades del ejecutivo y legislativo municipales, "si bien el proyecto tiene buenas intenciones, hay que perfeccionar algunas cuestiones", afirmó. Entre estas, propuso que se debía motivar el consenso entre los sectores de la comunidad, mediante "la realización de foros, reuniones, seminarios académicos y políticos y comunitarios, en razón de tratarse de un proyecto de interés común". Destacó la importancia del capítulo de los derechos de los vecinos y la participación ciudadana (32).

Coincidió con la observación de que en el proyecto de distrito metropolitano se reducen las atribuciones del concejo y se amplían las

del ejecutivo municipal, y argumentó acerca del rol de los concejales en el nuevo esquema de funciones, en el que se desdibuja el contacto con la ciudadanía, aseveró:

> Cuando, por ejemplo, se hace cualquier tipo de entrevista a un ciudadano común, se le pregunta y qué espera usted del concejal, inmediatamente responde, espera que solucionen los problemas acuciantes de mi sector; es decir, se ha enraizado en la conciencia de la comunidad de que el concejal es quien debe generar los servicios hacia los sectores comunitarios, no es como se pretende en el proyecto el presidente o quien va a presidir los cabildos zonales [...], no pueden presidir si ellos no nacieron de la voluntad popular. (34)

En las expresiones del concejal Campaña era visible que, tras la imagen del pragmatismo ciudadano, se encontraba enraizada la práctica del clientelismo local, por la que operaban las autoridades como eslabones de un sistema político que permuta lealtades sociales por obras y servicios urbanos, y que es asumido como una atribución propia de las autoridades electas, eso no le correspondía a un funcionario designado, menos aún que se concentre en las administraciones zonales. Campaña propuso dosificar las atribuciones del concejo y del alcalde, y mantener la capacidad del concejo de remover a los funcionarios designados.

Se refirió a la reforma tributaria del proyecto de distrito metropolitano argumentando la validez del principio de que "todos los ciudadanos debemos contribuir con la administración municipal", hay que evitar el "paternalismo de recibir obras y servicios sin fortalecer las finanzas municipales", y planteó priorizar las acciones municipales en los sectores pobres de la ciudad (36).

En su intervención el concejal Rosendo Jara, en nombre del bloque de la DP, reconoció el esfuerzo del alcalde al proponer el proyecto de distrito metropolitano, y tras declararle su respaldo, expresó sus desacuerdos con los criterios del concejal Rafael Quintero. Sobre el tema de los directores de las administraciones zonales argumentó que no son divisiones geográficas ni administrativas, sino una manera de tratar las partes de "una misma unidad que es el área, espacio y sociedad metropolitana", si se tratan como partes separadas:

> o semiseparadas con elecciones directas de los representantes de los administradores zonales podría fomentarse un micro regionalismo, que la creación de entidades de presión en todo caso pueden contraponerse entre sí, llamamos entidades de presión a que el administrador y los Cabildos de la Zona Sur pueden entrar en contraposición con los de la Zona Norte, pensamos que estratificar las zonas con diferentes capacidades económicas, y por lo tanto diferencias de capacidades de solución de sus problemas, sería negativo para el tratamiento integral de Quito Metropolitano. (36-7)

La merma de funciones aludidas, con la omisión de determinados artículos, se compensan en otros artículos explicó, y ratificó la pertinencia de los directores de las administraciones zonales. Comentó la idea de los cabildos zonales porque se contrapone a "lo propuesto por el mismo concejal Quintero, en cuanto a su propuesta para la creación del Concejo Metropolitano", no caben, señaló, "Concejos menores que tengan el mismo poder y que estén representados por los cabildos" (38). Concluyó su intervención indicando que igualmente se deben mejorar, en la propuesta, los artículos referidos a las relaciones entre el alcalde y el concejo.

A su turno, el concejal Luis Rengifo, en nombre del bloque del PSC, expresó estar "plenamente de acuerdo" con el proyecto de distrito metropolitano, explicó que a su entender el proyecto constaba de dos partes: lo administrativo y lo tributario, y arguyó que solo se ha explicado lo administrativo, no lo tributario. Coincidió con la exposición del concejal Quintero en la merma de atribuciones al concejo, señalando que, de las 49 atribuciones consignadas en la LRM, solo quedaron dieciocho en el proyecto. Igualmente, en que se elevan las atribuciones del alcalde y del procurador metropolitano, a este último se le da representación jurídica, y comentó que para ir a los cabildos zonales y parroquiales habría que hacer una reforma a la ley de elecciones. Señaló que nada se ha dicho del Cabildo Ampliado (39).

Criticó la exposición del asesor Sánchez relativa a los impuestos en el proyecto, dijo que la afirmación de que contribuirán quienes más tienen es relativo, porque si se crean impuestos a los que más tienen, las empresas, los que acaban pagando son los consumidores y usuarios, es decir "redunda en contra del pueblo", porque los dueños de las empresas

lo que hacen es subir los precios (40). Comentó en detalle la propuesta de impuestos y afirmó que elevarlos encarecería la vida en la ciudad, arguyó que la capital del país se hará tan cara como las capitales europeas. Comparó la propuesta tributaria con la normativa municipal vigente, y concluyó que:

> de este aspecto tributario se desprende que se va a crear o se aumenta una cantidad de impuestos que prácticamente llevaría a quienes habitan en el Distrito Metropolitano, a que no estarían en la capacidad de financiar la constitución, la conformación del Distrito Metropolitano [...], es imperioso y fundamental un estudio más detallado, más concienzudo a fin de que el aspecto tributario no sea una carga tremenda para quienes vamos a habitar en el Distrito Metropolitano. (41)

Por su lado, el concejal Jaime Ruiz del PSE también expresó su apoyo al proyecto de distrito metropolitano. Arguyó que más allá de los aspectos administrativos, tributarios y limítrofes no se ha considerado lo que es esencial a un gobierno seccional: la "participación de la comunidad". Explicó que se requiere mayor claridad sobre la delimitación de las zonas centrales y suburbanas en el proyecto, y que debe esclarecerse mejor lo de las parroquias urbanas y suburbanas en el territorio del distrito metropolitano.

Coincidió en que se limitan las facultades del concejo y, aunque la centralización de las funciones administrativas sigue un criterio de eficiencia, deben ampliarse las facultades del concejo y precisarlas con la elaboración de un reglamento de funcionamiento del Concejo Metropolitano. Indicó también que hay que establecer mejor las funciones de todos los organismos que van a ser parte de la administración metropolitana. Igualmente consideró que el mecanismo para la representación de las subzonas metropolitanas es inadecuado (43-5). Argumentó que el proyecto debe estimular la participación para que la gente no siga siendo un sujeto pasivo en lo que tiene que ver con la administración de "su zona", propuso que

> para el funcionamiento del Concejo Metropolitano que, a mi juicio, debería estar integrado no solo por el alcalde y los quince concejales, sino también debería estar integrado por los alcaldes distritales menores que

> deberían ser nombrados por la comunidad y que incluso se podría pensar en dos instancias: una instancia regular de funcionamiento común, el que ocurre ahora en el Concejo de Quito; y una instancia un poquito mayor que permita un Cabildo Distrital ampliado. (45-6)

Advirtió que la elección de cabildos parroquiales es impracticable, que la reforma tributaria requiere de un estudio socioeconómico para establecer las diferencias en el pago de tributos, y que igualmente falta profundizar los estudios técnicos para delimitar el distrito metropolitano.

A su turno, el concejal Luis López se refirió al objetivo del proyecto, dijo que es una nueva estructura de gobierno local adecuada a la situación que vive en la actualidad Quito y su zona de influencia, pues se busca eficiencia en el manejo del territorio; sin embargo, hay que pensar más allá de la eficiencia. Cuestionó hasta dónde el proyecto pretende enfrentar "el problema del desarrollo de este sector en relación al desarrollo del país", ese es el carácter de la reforma política propuesta (50).

Se refirió a la delimitación territorial, más allá de las parroquias a desprenderse y los eventuales plebiscitos en cantones vecinos, se trata del mismo territorio, "nos debe preocupar su futuro a veinte o treinta años", por lo que la propuesta debería tener esa proyección, aunque la legislación no se adecúa y podríamos enfrentar un crecimiento urbano sin control, advirtió (51). Sobre la estructura de gobierno, dijo no estar de acuerdo: "un tanto rara de cabildos en parroquias rurales y no en las zonas urbanas", porque somete la representación ciudadana a funcionarios administrativos, aunque hay que reconocer las formas de organización y los liderazgos propios.

Opinó que se debe permitir la participación de la ciudadanía y no que esté sometida al clientelismo de los funcionarios municipales, puede haber mecanismos como la asamblea distrital o el cabildo ampliado que permitan acceder a las decisiones de la administración municipal. Reconoció la importancia de la reforma tributaria para fortalecer las finanzas municipales, si bien en este campo también se busca eficiencia, le preocupaba que se base en un catastro multifinalitario que no dispone el municipio, por lo que propuso que se trate por separado, en otro

momento, la reforma tributaria, mientras tanto se puede funcionar bajo la cobertura de la LRM (54).

Finalmente, el concejal Rafael Reyes se refirió a dos aspectos que le preocupaban: el tributario y el administrativo, en lo demás dijo que estaba de acuerdo. Consideró que lo de los administradores zonales debe ser meditado con más atención, para que no se crucen con la representación del electorado, también consideró que lo tributario debería tratarse por separado del proyecto de distrito metropolitano. Y sobre los límites del distrito que consideraba estaban relacionados con lo tributario, dijo que habría que tratar de otorgar algún beneficio tributario a las tierras menos productivas del distrito (55).

Concluidas las exposiciones, el alcalde planteó que "producir algo nuevo no es fácil". Se revisaron las experiencias de varios países, en todos los casos se hacen de distintas maneras, por lo que "con base en las buenas y malas experiencias hemos ido elaborando el proyecto", comprendía que los puntos de vista de los concejales y el alcalde no siempre son coincidentes, aunque el fin sea el mismo. Explicó que el proyecto fue trabajado con los asesores, el síndico, la Dirección de Planificación "que ha sido una especie de eje del proyecto" y la Dirección Financiera. Es un proyecto pensado para el futuro, para el manejo de la ciudad en el año 2018, e insistió en que así funcionan las grandes urbes capitales del norte y de los países vecinos (59-60).

El alcalde declaró que alguien debe hacerse cargo del manejo de la ciudad, que Quito en el presente todavía tiene posibilidad de controlar el crecimiento, pero en el futuro los alcaldes lucharán con desventaja, pues al solucionar los problemas en los barrios se está incentivando a que otras personas vengan a la ciudad, y no está en capacidad de absorber la mano de obra. Examinó con realismo la gestión municipal, indicando que "si nosotros no le cobramos un sucre a una persona por tener su casa por más pequeña que sea, estamos por un lado solucionando un problema de justicia, por otro incentivando a crear un problema, eso es lo que tenemos que pensar" (61), afirmó.

Aclaró que el proyecto de distrito metropolitano buscaba el control del desarrollo futuro de los valles, del sur y norte de la ciudad, del

bosque protector que permite respirar en medio de la polución, “tenemos grados de envenenamiento que nosotros creemos que no lo vivimos”; este tipo de cosas son las que hay que enfrentar, sostuvo. Planteó su visión de conducir el crecimiento urbano para “sacar poco a poco la ciudad hacia el suburbio planificadamente, eso existe en todas las ciudades que crecen”. Aclaró que la situación de la ciudad no amerita mayores cambios, con la administración existente es suficiente, “aun así debemos preocuparnos de nuestra futura responsabilidad” (61).

Consideró “racionales” los planteamientos de los concejales. Aceptó que había ciertos aspectos del proyecto que se debían mejorar, algunos errores a rectificar, palabras que se omitieron, puntualizar el manejo de lo metropolitano, que eso no era problema; pero que la idea de alcaldes distritales planteada por algunos concejales no era admisible:

> En cuanto a los jefes zonales, por lo menos la idea de la Administración no es crear alcaldes secundarios, zonales, o lo que sea, eso es inconveniente simplemente por razones políticas, es un caos organizado, la experiencia de otros países me lo dice y en ese punto sí estaría firme en que no puede producirse el alcalde zonal. (62)

Sobre las observaciones al jefe distrital, explicó que se trataba de que funcionaran las cinco administraciones zonales, su director no tiene ninguna atribución mayor al alcalde, el responsable es el alcalde no el director, y la ley establece las sanciones a los directores designados por el concejo. En cuanto al jefe suburbano que contempla el proyecto, es acertada la observación de que no cabría que un jefe zonal sea la cabeza de un cabildo parroquial, es una buena observación que debe ajustarse, señaló.

Acerca de los impuestos habló en detalle de la necesidad de incrementar los ingresos municipales, de disminuir la dependencia fiscal del Gobierno central, indicó es una presión en cadena: los barrios presionan por obras a los concejales, estos le presionan al alcalde y las obras se hacen con dinero, pero la gente es tolerante cuando no hay dinero y piden que se les haga las obras en el próximo año (62-3). El alcalde señaló que las obras y los impuestos van juntos, si no se suben los impuestos no se hacen las obras, lo que tiene un costo político, la ciudadanía acepta cuando ve que hay obras. La reforma tributaria es impostergable,

hay que hacerla junto con un catastro moderno que permita subir los impuestos proporcionalmente, porque si no hay ingresos prediales no hay obras:

> yo les digo a ustedes señores concejales por experiencia, la ciudadanía al final lo que quiere son obras, le duele pagar, molesta; pero a la final si hay obra, paga y eso tiene un costo, ustedes ven que a pesar de eso el costo no ha sido mayor, la ciudadanía nos ha aceptado y hasta el momento así ha pasado, esa es la filosofía. (65)

El alcalde pidió a sus asesores que ampliaran la explicación y respondieran a las inquietudes de los concejales. El asesor Alberto Wray señaló que el eje era el proyecto de reforma constitucional, porque el distrito metropolitano es una unidad distinta a las otras ya existentes dentro del régimen de administración seccional, está por fuera de la división de provincias, cantones y parroquias, no puede estar regido por la LRM, sino por una ley especial que considere la normativa municipal. Argumentó que es una unidad distinta, dentro del distrito metropolitano cumple los fines de los Concejos Municipales y los Consejos Provinciales, de ambos, se administra y gobierna por un alcalde y un concejo, por lo que no hay distinciones conceptuales (69-71).

Precisó que el concejo tiene el mismo número de concejales según la población y la ley, y en el proyecto no se restan derechos ni facultades a los concejales. Explicó que la relación entre el concejo y el alcalde no depende del número de atribuciones, sino de su naturaleza y su formulación, hay una jurisdicción entre las funciones del alcalde y el concejo:

> ¿Cuál es esa línea demarcatoria? El alcalde se ocupa de la administración, el Concejo se ocupa de definir las políticas, por eso aprueba los planes, legisla y ejerce una actividad de fiscalización, de control sobre las actividades de la Administración. En grandes líneas, esas son las tres atribuciones fundamentales que se ha querido reservar para el Concejo. (71)

Explicó que se agruparon las funciones de acuerdo con estos criterios, las que son propias del concejo y las que corresponden al alcalde, aunque en el proyecto va más allá de la LRM, eliminándose del texto lo que llegaría a ser ley, se prevé más bien en la estructura administrativa

para que el concejo mediante ordenanza regule ese funcionamiento, sin sujetarse a la limitación que existiría si todo se incorpora en la ley:

> una regulación demasiado minuciosa en la propia ley implicaría que hacia el futuro tendría que cambiarse la ley con mucha más frecuencia, parece más fácil cambiar las ordenanzas, aquí en el seno del Concejo, que cambiar la ley; a ese mismo criterio responde el hecho de que no se haya incorporado en la ley, por ejemplo la delimitación de las zonas metropolitanas, no porque no se tenga los estudios o porque no se ha profundizado en ello, sino porque técnicamente, desde el punto de vista de la técnica legislativa, se considera inadecuado dejar eso plasmado en la ley, precisamente para que la realidad cambiante de una dinamia urbana muy veloz no supere a la lentitud propia de un órgano legislativo como es el Congreso. (72)

Argumentó que la distribución del territorio en unidades administrativas menores, en zonas metropolitanas urbanas y suburbanas, y las parroquias dentro de cada zona, implica un administrador general y un administrador en cada zona, es "algo típicamente administrativo", sus funciones dependen exclusivamente de lo que el alcalde quiera delegarle, no es lógico, dijo, que estos funcionarios respondan a elecciones, sino que sean designados por quien les delega funciones; y afirmó que efectivamente no es esencial en el proyecto que estos directores presidan los cabildos parroquiales, le corresponde al propio cabildo elegir quién lo preside, solo puede removerlos el alcalde, que es quien los eligió (75).

Acerca de que en las zonas exista un cabildo zonal, dijo que es una "apreciación política" que corresponde a su implementación, "podría ocurrir o no, de eso no me compete opinar", dijo. En lo relativo a la delimitación territorial, el punto de partida fue lo que ocurriría en la dinámica urbana de estas zonas, con la conversión a distrito metropolitano, aseveró que

> lo que tenía que preocupar al Concejo del cantón Quito, era fundamentalmente lo que iba a acontecerle como consecuencia de su transformación en Distrito Metropolitano, como bien se observaba esto, implicaba, fundamentalmente, no la incorporación de nuevas zonas, y voy a referirme al por qué se consideró de que esto no era conveniente introducir en el proyecto, sino más bien a la desmembración de ciertas zonas que

> de acuerdo a las apreciaciones de Planificación, no tenían perspectivas urbanas en un lapso mediano. (75)

Algunos concejales, en el uso de la palabra, insistieron en la posibilidad de que los directores zonales pudieran ser electos con la misma papeleta del alcalde, según las filiaciones políticas, a lo que el alcalde Paz nuevamente aclaró:

> Solamente como una explicación, yo creo que sería darle un poder y que en nuestro proyecto no lo queremos dar, queremos darle las atribuciones que el alcalde crea que son necesarias para que pueda administrarse de la mejor manera y no debería darse atribuciones que mañana vayan a interferir con la acción de los directores, eso ya sería muy grave, entonces más bien ahí se estaría dando un poder mucho más del que nosotros pretenderíamos darle. (85)

El asesor René Sánchez consideró que las opiniones vertidas sobre la reforma tributaria propuesta eran "imputaciones demasiado exageradas", afirmó que "los señores concejales se pusieron truculentos, especialmente los del PSC. No hay ninguna carga tremenda, ni insoportable, ni va a resultar más caro que vivir en París, son exageraciones sumamente grandes" (85).

Aseveró que se trataba más bien de una racionalización del sistema tributario que se estaba convirtiendo en inmanejable, ya había cumplido un ciclo y requería remozarse. Nuevamente explicó detalladamente los distintos componentes tributarios del proyecto, respondió pormenorizadamente las inquietudes de los concejales, concluyó exponiendo el concepto de fondo:

> Yo quisiera que se piense en algo mucho más amplio, modernamente los autores, los tributaristas, los científicos de las finanzas públicas, hablan de que la necesidad del financiamiento en las áreas municipales se haga con base en la contribución especial o de mejora, que resulta ser más justa la contribución, en donde se participa para financiar la obra que le está beneficiando directamente, esto puede tener una variación pequeña, cuando hay ciertas obras generales de la ciudad que benefician indiscriminadamente a todas las propiedades, por ejemplo, un mejoramiento del ingreso sur de la ciudad beneficia a toda la ciudad, enriquece a los predios. (90)

El director de Planificación, Fernando Carrión, explicó que en el cantón Quito se vive una "crisis de gobernabilidad", derivada no solo del tamaño de su población, sino de su complejidad y de la cantidad de instituciones públicas y privadas interviniendo en un mismo tema, lo que provoca caos en su administración. Las crecientes demandas de equipamiento, de servicios, infraestructura y demás que se observan en la ciudad, frente a una oferta limitada del mismo municipio y en general del Estado ecuatoriano, han conducido a ese problema caracterizado como de crisis de gobernabilidad (93). A su juicio, un asunto a considerar es el siguiente:

> un proceso de urbanización absolutamente concentrador y excluyente que ha conducido justamente a que la ciudad de Quito se convierta en el receptor final de migraciones de población, de capital, de recursos, etc. que se ve que generan una serie de desequilibrios regionales no solo en la ciudad, sino en el conjunto del país y de la provincia. (93)

Explicó que el propósito de fondo es que el Concejo Metropolitano sea un concejo para la ejecución del plan integral de desarrollo metropolitano, pues la LRM no conduce a una propuesta de desarrollo de la ciudad, por lo que se plantea la posibilidad de que el distrito metropolitano sea un ente estatal "de desarrollo", y no exclusivamente "de tipo físico como se establece en la normativa municipal". En el proyecto se fortalece al alcalde y al Concejo Metropolitano que tiene la capacidad de fijar los límites urbanos y establecer las zonas metropolitanas, y reiteró que debido a la gran dinámica del proceso urbano no tenía sentido ajustarle a una ley (94-6). En definitiva, dijo que se busca fortalecer el gobierno local con la ampliación de sus competencias y el incremento de sus ingresos.

Finalmente, el alcalde reconoció que el diálogo con los concejales fue positivo, ratificó que todos comparten el interés en hacer el distrito metropolitano, se aclararon los conceptos y se incorporarán los aportes en el proyecto de ley, remarcó la buena intención de la propuesta y pidió celeridad en su aprobación. Convocó a la siguiente sesión del Cabildo Municipal para su anuencia final.

En las exposiciones y debates en el Cabildo Municipal sobre el proyecto de distrito metropolitano de Quito, si bien hubo múltiples aspectos teóricos y metodológicos que se expresaron en su caracterización como estructura de gobierno local, me referiré, brevemente, a cuatro elementos que considero configuraron la matriz simbólica cultural con que empezó el distrito metropolitano, que, consciente o inconscientemente, fue compartida por las autoridades locales y son los siguientes: la naturalización de la ciudad, el predominio de lo urbano como el vector de la modernidad, la ampliación de la idea de ciudad hacia una región y la tributación como condición autónoma de lo público metropolitano.

De las intervenciones de las autoridades locales y los asesores externos se desprende que la ciudad fue asumida como un hecho dado, tomada como una condición material previa a la propuesta de distrito metropolitano: la ciudad ya estaba ahí. No hubo referencias explícitas al poder dentro de la ciudad, a su historia reciente de conformación; las intervenciones dieron por sentada su existencia, como un piso común desde el cual se enunciaron los discursos propositivos y críticos. La ciudad aséptica aunque desordenada, carente del espacio en el que se configuran las relaciones de poder, se mostraba como un evento inmanente al territorio, si bien hubo explicaciones de los desequilibrios regionales, la pobreza, la desigualdad social, el urbanismo desbordado y concentrador, todas se formularon como tendencias propias del crecimiento urbano.

Asimismo, las observaciones a la reforma política en curso, a la merma de atribuciones del concejo, al fortalecimiento del ejecutivo municipal, al rol de los directores zonales y a los derechos de los vecinos, se plantearon como críticas desde y hacia el sistema de representación político. En las intervenciones no hubo referencias al patrón del poder regional con el que se configuró el espacio de la ciudad capital, paradójicamente, cuando el escenario del debate era precisamente la instancia representativa del gobierno local.

La manera en que el burgomaestre planteó el proyecto de distrito metropolitano, racionalizada por sus asesores, se basó en la constatación de una ciudad con problemas de servicios, infraestructura y limitaciones institucionales que impedían controlar su crecimiento, había que

renovarlos con un enfoque administrativo moderno, como en las demás capitales del mundo. La idea de la "administración metropolitana" se convirtió en el centro de la consideración del cabildo, la que formulada desde una postura de consenso, dejó el espacio necesario para que las críticas y observaciones fueran a su implementación, a volver eficiente la administración metropolitana.

No hubo margen para entender las relaciones de poder que se dan dentro de las ciudades modernas a las que se buscaba emular, ni para comprender que con el distrito metropolitano se estaba encuadrando el acceso a cierto tipo de recursos en la ciudad, con los cuales se ejerce el dominio, consentido discursivamente, en una sociedad de clases, como lo dio a entender el concejal Quintero en su alegato. Aunque no se dijo, la propuesta de conversión del cantón en distrito metropolitano estaba articulada con la creciente transformación capitalista de la sociedad ecuatoriana, por lo que la ciudad a la que se quería ordenar su crecimiento no era la continuidad de un pasado geográficamente extendido, sino la consolidación de una nueva ciudad que había surgido en las últimas décadas: la ciudad de la modernidad metropolitana.

De ahí que en el enfoque metropolitano se destacaba la preeminencia de lo urbano como ordenador del espacio, el territorio, los recursos, la economía y en general de la vida en la ciudad. Lo urbano se asumió como consustancial a lo metropolitano, aludía al complejo de rutinas espaciales cambiantes, no estáticas, que moldeaban a la sociedad y la cultura local. No hubo margen para dudas o réplicas, pues en sus intervenciones el alcalde, las autoridades y los asesores insistieron en el carácter urbano del distrito metropolitano.

Y es que lo urbano quiteño no solo se ha beneficiado por su condición de sede del Gobierno nacional, sino por la relación heterónoma de los poderes regionales con el Estado, con lo que el municipio quiteño en distintos momentos asumió, por delegación nacional, competencias descentralizadas de gestión territorial para la provisión de servicios urbanos, sin que hubiera leyes de descentralización; tendencia que se consolidaría con la asunción de distrito metropolitano, en un nuevo momento de la modernidad marcado por lo urbano, en el que el contraste

entre el campo y la ciudad debía gradualmente deshacerse mediante el desarrollo urbanístico.

El distrito metropolitano requería despojarse de los territorios rurales, especialmente de los que no estaban considerados en la planificación urbana de mediano y largo plazos. Se descartaba cualquier dicotómica coexistencia urbano-rural, que no fueran aquellas zonas de conservación ambiental, o las rurales residuales en perspectiva de absorción urbanística. No se admitía la avenencia de lo rural, sus fronteras estaban condenadas a difuminarse con el desarrollo urbanístico, por lo que lo rural devino descartable, como efectivamente ocurrió con el desprendimiento de las parroquias rurales al noroccidente del cantón Quito, que se vieron repentinamente involucradas en una cantonización sin mayores elementos unificadores.

Los originarios tres recintos San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito convertidos en parroquias rurales del cantón Quito, creados como parte de la ruta de penetración de la colonización a la zona subtropical del noroccidente de Pichincha, durante la segunda reforma agraria en los años 70, se vieron abocados a asumir las cantonizaciones legadas "desde arriba", emprendiendo desde entonces su propio proceso de integración cultural, espacial e institucional.

En los debates públicos es igualmente importante lo que se dice y lo que no se dice, especialmente aquello que se omite en una suerte de coincidencia idiosincrática. Las autoridades reconocieron que la ciudad creció por ser el destino de las migraciones rurales, no solo de los entornos territoriales inmediatos, sino de lugares distantes ubicados en el radio de mayor influencia regional, los migrantes a la capital provenían, principalmente, de las provincias de la Sierra centro norte del país. En los debates del Cabildo Municipal se aludió a la migración para referirse a las presiones en el uso del suelo urbano, pero no se dijo nada acerca de las crecientes olas migratorias de mestizos rurales, campesinos, indígenas y afrodescendientes que poblaron la ciudad. No se aludió a quienes se asentaron en el tugurizado y deteriorado Centro Histórico, a quienes se ubicaron en los bordes espaciales del mercado inmobiliario forman-

do los barrios periféricos, en los que se alojaba un tercio de la población capitalina modificando el paisaje y dinamizando su vida.

La aludida urbe metropolitana no era la ciudad cosmopolita receptora de la diversidad cultural; al contrario, era el lugar para ocultar la diferencia cultural de origen rural. Los migrantes afuereños eran encasillados por los mestizos capitalinos, discriminados por extraños, inferiorizados por pobres y racializados por su origen étnico. En ausencia de políticas municipales sociales, del reconocimiento público de la diversidad cultural de los habitantes de la ciudad, la aséptica idea de lo metropolitano como receptora de migraciones conllevaba también un neocolonialismo de las jerarquías sociales y el orden urbano. Ninguna de las intervenciones con las que se debatió el proyecto metropolitano se refirió a los otros habitantes de la ciudad venidos de mundos rurales y periféricos, lo cual corroboraba la preeminencia de lo urbano en la configuración de lo metropolitano.

Concomitante a la geografía del poder regional, el proyecto de distrito metropolitano validó una visión de la ciudad-región, esto es que la capital del país se había convertido en algo más que la ciudad compacta y sus zonas periurbanas. En todas las intervenciones, las autoridades del Cabildo Municipal hicieron suya la frase "Quito y su área de influencia", con la que se referían flexiblemente a los distintos dominios presentes en la ciudad, a las crecientes jurisdicciones que había alcanzado el municipio capitalino, y a las proyecciones futuras de influjo territorial.

La expresión "Quito y su área de influencia" tenía varios alcances: la ciudad compacta y su zona suburbana, al área metropolitana conformada en los últimos años, el cantón Quito con las parroquias urbanas y rurales, Quito y su microrregión, la ciudad y los cantones vecinos. El término usado en las alocuciones de los asesores se refería a la escala de los factores de uso del suelo, a la demanda de servicios básicos, a la trama vial y las condiciones de movilidad, a la expansión del mercado inmobiliario y la renta del suelo, a la conservación ambiental, a la tributación, a la planificación urbana y la política urbana. Aludía, en una perspectiva sistémica, a las presiones externas ejercidas desde el área de

influencia sobre la ciudad capital, y a las respuestas institucionales de la ciudad hacia el entorno urbano.

El término traslucía la convicción de que las autoridades locales asumían que la ciudad se encontraba en medio de una región, su crecimiento urbano había visibilizado unos nexos espaciales de mayor repercusión, los que se entroncaban en la dinámica centrípeta de la economía regional. Del punto de vista administrativo el proyecto de distrito metropolitano, al ampliar las atribuciones y competencias municipales, abría paso a la consolidación urbanística del área nuclear de un territorio mayor que históricamente se había configurado en el centro norte del país. Aunque ese no fue un tema explícito en el debate del cabildo, la idea de región estaba implícita en el proyecto metropolitano.

Finalmente, la detallada argumentación sobre la necesaria reforma tributaria propuesta para el distrito metropolitano, así como las igualmente acuciosas réplicas de los concejales sobre los eventuales encarecimientos de la vida en la ciudad, más allá del acuerdo generalizado de fortalecer las finanzas municipales, traslucían un hecho sustantivo: el carácter de la esfera pública metropolitana. Tras las expresiones del alcalde de “sin dinero no hay obras”, estaba el pragmatismo de conseguir resultados materiales condicionados por el financiamiento, y también una visión liberal de lo público basado en el tributo, en los impuestos; lo público se refiere al interés de todos los ciudadanos, es público aquello que se hace con el tributo de las personas, por lo que los bienes y servicios públicos son de la ciudad, porque son financiados con los impuestos que pagan sus habitantes.

En el debate sobre la reforma tributaria se evidenció la resistencia al pago de impuestos de los concejales del PSC, tras lo cual estaba la postura de restringir la provisión de bienes y servicios públicos, y ampliar su suministro desde el mercado y el sector privado, buscaban encoger lo público y agrandar lo privado. En cambio, la postura del alcalde de impulsar la reforma tributaria para fortalecer las finanzas municipales y disminuir la dependencia de las transferencias fiscales buscaba robustecer la autonomía municipal, considerando las transferencias intergubernamentales conjuntamente con la apertura a que el mercado y el sector privado compitieran con el municipio en la prestación de servicios.

La propuesta de reforma tributaria del distrito metropolitano contenía una visión de lo público condicionada por la capacidad impositiva local, apuntalada con el concepto de "pago por mejoras", así, a más de los impuestos a la propiedad, el consumo y los servicios, se grabarían todas las obras macro de la ciudad, con lo que se ampliaba el margen tributario, en condiciones de competitividad en la provisión de bienes y servicios urbanos. Era una ampliación de la esfera pública en la que cabían las alianzas públicas-privadas para la gestión metropolitana.

Así, el proyecto de distrito metropolitano aprobado por el Cabildo Municipal, a más de ser el dispositivo de administración moderna que conduciría a la conversión del cantón en distrito metropolitano, encuadraba la gestión municipal en el marco de una ciudad de existencia incuestionable fruto del crecimiento urbano desordenado, cuya única posibilidad era abrirse al progreso, por medio del desarrollo urbano ordenador del espacio y la vida social. La nueva ciudad-región se mostraba provista de una esfera pública estatal y no estatal, al mismo tiempo intervencionista y de mercado.

El consenso logrado entre las autoridades locales en el proyecto de DMQ, planteado como el conector cultural que conduciría a consolidar la expansión moderna de la ciudad, fue la consecuencia de un acto hegemónico del alcalde y las élites del gobierno local y la ciudad, por el que la adopción del estatus metropolitano, en emulación a las grandes capitales occidentales, era impostergable.

El horizonte detrás de la normativa

La LRDMQ, aprobada por el Cabildo Metropolitano, fue presentada al presidente de la República y luego al Congreso Nacional, en julio de 1990. Tardó tres años en su consideración, pues por distintas razones no se trató en la Comisión de Régimen Seccional y luego en el pleno legislativo, hasta que se aprobó el 11 de noviembre de 1993 y se publicó en el Registro Oficial 345, del 27 de diciembre de 1993, con lo que entró en vigencia (LRDMQ 1996).

En un texto compacto la ley recogía el espíritu general de lo propuesto por el exalcalde Rodrigo Paz, en la que se destacaba, en palabras

del alcalde Jamil Mahuad: "su flexibilidad, que le permite adaptarse a las cambiantes condiciones a las que debe enfrentarse una ciudad como Quito, y su capacidad para convertirse en instrumento eficiente para descentralizar funciones y conseguir que la administración municipal esté cada vez más cerca del ciudadano y sus problemas" (5). Le correspondió al alcalde Mahuad, electo por la misma DP, iniciar la transición al distrito metropolitano.

La ley se aplicó de modo exclusivo al cantón Quito que pasó a denominarse Distrito Metropolitano de Quito. Se formuló de modo consistente con la normativa de la LRM, amplió algunas facultades y competencias exclusivas para el municipio en el Distrito Metropolitano, resultado de lo cual la gestión metropolitana se amparaba en dos normas del régimen seccional. Quince años más tarde, con la Constitución de 2008 que estableció a los distritos metropolitanos como nivel de gobierno especial, se integraron ambas normativas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) de 2010.

La LRDMQ, en su orientación estratégica, estaba alineada con la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, expedida en 1993, con la que se profundizó la reforma neoliberal del Estado. En la versión ecuatoriana, la privatización estatal se orientaba a incrementar la entrega de recursos públicos al sector privado, trasladando capital antes que activos, estos últimos solo en casos excepcionales a empresas internacionales, y una descentralización nominal que se limitó a ampliar la transferencia de recursos públicos a los gobiernos seccionales que pasó del 8 % al 21 % del presupuesto del Estado, en la década de los 90. Con la adopción de la LRDMQ, el cantón Quito fue el único caso de un gobierno local que acentuó la iniciativa privada y la empresarización de los servicios públicos municipales.

La norma amplió el radio de competencia del municipio capitalino a áreas con exclusividad regulatoria (suelo urbano, tránsito y transporte, medioambiente, participación comunitaria, entre las principales) en las que la única autoridad competente era el municipio metropoli-

tano. La finalidad declarada en la ley, a más de las establecidas para los municipios en la normativa municipal, era que: "Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencias exclusivas y privativas. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones" (14).

Para el ejercicio del gobierno metropolitano en condiciones de desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar la participación de sus habitantes, se dividió el territorio distrital en zonas metropolitanas, las que estaban dentro del límite urbano se denominaron zonas metropolitanas centrales, y las que estaban fuera de límite urbano zonas metropolitanas suburbanas. El Concejo Metropolitano mediante ordenanza establecería las zonas según el plan de desarrollo distrital, pudiendo fusionarlas, ampliarlas o eliminarlas, para lo cual, en principio, regló que las zonas corresponderían a una o más parroquias metropolitanas (16).

El gobierno del distrito se ejerce por el Concejo o Cabildo Metropolitano integrado por concejales o ediles y por el alcalde metropolitano, quien dirige la administración en calidad de la más alta autoridad. Se ratificó la supremacía del alcalde con facultades no transferibles por su condición inherente de presidente del Concejo Metropolitano, así como en su calidad de jefe de la Administración Distrital, conforme a las atribuciones de la ley y de la normativa municipal, pudiendo delegar facultades y atribuciones al administrador general, los administradores zonales y directores generales subordinados a su mando. Cuestión que se ratificaba con el enfoque de desconcentración del ejercicio de funciones de la administración distrital, para el "logro de niveles más altos de eficiencia".

La ley enfocó la acción municipal en el ámbito urbano del Distrito Metropolitano, si bien como municipio del cantón tenía jurisdicción y autoridad sobre las parroquias rurales, se fortalecían sus capacidades de competencia para la gestión urbana de la ciudad. El municipio quiteño, en años anteriores y por iniciativa de sus alcaldes, había asumido algunas competencias descentralizadas en coordinación con el Gobierno nacional (la dotación del servicio de energía eléctrica, salud pública

y educación primaria y secundaria, entre otras); con la ley, se transferían las competencias de tránsito y transporte, medioambiente y participación. Sobre esta última estableció como finalidad que

> Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios. (15)

El enfoque de participación mostraba el interés por el involucramiento de la comunidad en los procesos de gestión metropolitanos, pero tenía un doble sentido. Por un lado, buscaba con la participación que la gente contribuyera en la identificación de problemas y soluciones a los problemas cotidianos de la ciudad, al menos en su órbita de acción inmediata en los barrios periféricos y las parroquias rurales; mientras el área nuclear de la ciudad era atendida con la inversión privada y pública. Por otro lado, promovía que la gente movilizara sus propios recursos para la operación y mantenimiento de las obras y servicios públicos, en calidad de usuarios comprometidos con su funcionamiento; era un resabio de la participación con enfoque de demanda, promovida por la cooperación multilateral para la gestión de servicios en los sectores de bajos ingresos.

A pesar de la ambigüedad de las definiciones neoliberales, la propuesta de participación, al menos en el enfoque de la ley, era de involucrar a la comunidad en calidad de beneficiaria en el ciclo de los proyectos públicos, cuestión que se mostraba como una propuesta de avanzada, porque la posterior Ley de Participación Social y Descentralización de 1996 no consideró la integralidad del proceso participativo. Recién en la Constitución de 2008, con el complejo de normas e instituciones de participación ciudadana, se asumió el enfoque de participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

Asimismo, la ley blindó la autonomía del municipio metropolitano. Fortaleció la capacidad legislativa del Concejo Metropolitano, facultándole emitir ordenanzas relativas al "desarrollo integral y la ordenación

urbanística del Distrito", a la prestación de servicios públicos, la promoción cultural y demás materias de competencia municipal. En adelante, le correspondería al municipio la aprobación de los planes de desarrollo metropolitano, las normas para uso y aprovechamiento del suelo, prevención y control de la contaminación ambiental; normar la tributación municipal; reglamentar el uso de bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de vías y la circulación de todo tipo.

Amplió las potestades para contratación de empréstitos internos y externos para la fijación del límite urbano, la gestión de las zonas metropolitanas y sus parroquias, de establecer las políticas de acción institucional, la privatización y empresarización de los servicios públicos (18-21). Sobre esto último, el art. 8 en el numeral 12 decía abiertamente: "Resolver sobre la constitución de empresas públicas, la concesión de servicios públicos al sector privado y la participación en otras empresas con el capital privado para la prestación de servicios, la ejecución y mantenimiento de obras y, en general, para las actividades económicas susceptibles de ejecutarse empresarialmente" (20).

Literalmente se daba paso a la empresarización de los bienes y servicios municipales, en el sentido de incorporar el enfoque empresarial en la gestión de los servicios públicos, más que transferir o vender al sector privado la infraestructura pública, se trataba de incorporar los procedimientos de la gerencia moderna en la prestación de los servicios públicos, con lo que la agenda privatizadora y empresarial completaría el proceso de copamiento del enfoque privado en la acción pública metropolitana. No era un simple traspaso de dominio, sino la adopción de la cultura empresarial que configuraría la acción pública local.

La ley se encargó de ratificar el enfoque y la prioridad en el desarrollo urbano del DMQ, no dejó flancos descuidados ni posibles filtraciones. Dentro del régimen de mancomunidad urbana, estableció convenios en lo relativo al ordenamiento urbano, la conservación del ecosistema y la prestación de servicios, dentro el distrito y en los municipios circunvecinos. Tendría el mismo efecto jurídico que una ordenanza y se aplicaría en los ámbitos de la planeación urbana, regulación del suelo, control y fomento del desarrollo urbano, prestación de ser-

vicios y todo lo relacionado con el uso del suelo, aun cuando no esté dentro del límite urbano (31-2).

En las disposiciones generales se corroboró ese enfoque, con la competencia exclusiva que remarcaba la decisión sobre el destino del uso del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital que le compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano. Señaló que ninguna institución pública podrá construir edificaciones o infraestructura para servicios públicos sin la autorización municipal. Y en las disposiciones transitorias incorporó a las empresas municipales, que se habían formado con anterioridad, a la nueva administración del DMQ.

Así, el horizonte institucional que se perfiló en la LRDMQ se desprende de su carácter flexible y adaptable a los cambios, cualidad que se muestra como su fortaleza. El principio jurídico de no colocar lo sustantivo de las atribuciones metropolitanas en la ley, sino que sea mediante ordenanzas municipales que se actualicen, una cuestión largamente argumentada en el cabildo, se asumió por entero en la ley.

Se presentó como un recurso adecuado a contextos cambiantes que requieren adaptaciones institucionales, pero las adecuaciones no son fortuitas ni azarosas, sino que llevan por un derrotero intencionado y gobernado por un propósito deseado. En general el espíritu de la ley es congelar las atribuciones y competencias, aunque su actualización implica engorrosos y demorados procedimientos legislativos, preserva una función regulatoria que ampara las virtudes de la intervención pública; en cambio, con una ley compacta como la que se aprobó, se facultó la emisión de un continuo y abultado corpus de ordenanzas metropolitanas conforme a las modificaciones del contexto, con lo que la gestión municipal entró en el cauce de la discrecionalidad de las decisiones y uso de los recursos públicos.

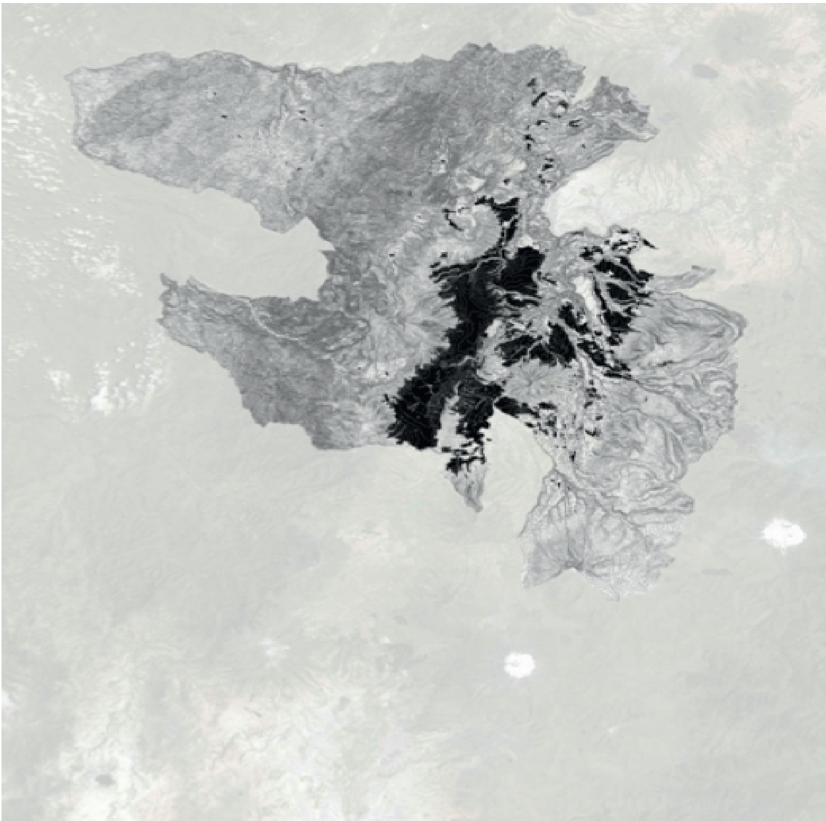
La flexibilidad de la LRDMQ esboza una práctica de desregulación de lo público, en boga en los años de influencia neoliberal. Bajo su cobijo, en el transcurso de las siguientes décadas ocurrió una perenne adaptación normativa, justificada por los cambios de la estructura urbanística de la ciudad, por la adecuación funcional de sus distintos

componentes urbanos y suburbanos, y por la creciente integración territorial proveyendo infraestructura básica, servicios, equipamiento y vialidad. La lógica de la flexibilidad de la ley es facultar que la normativa municipal responda a la evolución metropolitana, según los flujos de los capitales y los impulsos del mercado.

En consonancia, se impulsaron sucesivos "proyectos de ciudad acordes a las nuevas realidades y a las necesidades futuras" (PUOS 2003, 14), sobre un territorio que demanda control, pues la inversión inmobiliaria solo puede hacerse en el 7 % de la superficie cantonal que presenta las mejores condiciones de uso urbano, el resto es suelo no urbanizable debido a su geografía y ecosistemas. La ciudad ejerce una enorme presión sobre la porción del suelo urbanizable del distrito metropolitano, su expansión en las últimas década copó casi toda la extensión de la meseta de Quito y se desbordó hacia los valles orientales, configurando una ciudad denominada por unos "archipiélago", y por otros como "dispersa o policéntrica". Más allá de la denominación, la forma actual de la ciudad muestra una tendencia de crecimiento urbano desordenado, siguiendo la lógica de los negocios del complejo financiero inmobiliario quiteño, acostumbrado al capitalismo rentista, como puede verse en el mapa 1.

En el centro del modelo organizativo implícito en la LRDMQ está un dispositivo vertical de toma de decisiones que privilegia la jerarquía en el ordenamiento institucional, y las negociaciones entre las autoridades locales y los decisores políticos del juego del poder en el escenario metropolitano. Apuntala un modelo de "decisores activos" que actúan de modo inmediato en las políticas metropolitanas y en el control corporativo de la gestión urbana, por medio de un andamiaje institucional que eslabona la desconcentración de funciones, la descentralización de competencias y la participación de la comunidad, siguiendo orientaciones afines con la "nueva administración pública".

Mapa 1
La forma dispersa de la ciudad



Fuente: MDMQ, 2012, Diagnóstico Estratégico-Eje Territorial.

Por mandato de la ley se fortalecieron las atribuciones del alcalde metropolitano, y se robusteció la estructura ejecutiva de la Administración Metropolitana. Validó el ejercicio decisional del círculo inmediato del alcalde, generalmente externo al municipio, facultándole compartir con el "nivel jerárquico superior" de la entidad la responsabilidad técnica y política de las decisiones. El esquema de la organización metropolitana se asemeja al enfoque del "juego del poder", esto es las complejas interconexio-

nes entre la autoridad y los diversos tipos de decisores de políticas públicas, los partidos y los grupos de interés (Lindblom 1991, 57), en la ciudad.

El juego del poder reconoce el papel de las élites de decisoras, en el marco de interacciones políticas intensamente reguladas por normas morales, que establecen los roles que ha de cumplir cada uno en la jerarquía institucional, desde las jefaturas arriba hasta los ciudadanos en el otro extremo. Las normas establecen quiénes pueden ser los actores, así como también especifican lo que les es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel (60). Las normas se cumplen, se obedecen, por diversas razones, especialmente porque son legítimas, no requieren de coerción, ni su aplicación es forzada, sino que se basan en consensos, son concreciones de la hegemonía cultural.

Así, el espíritu de la LRDMQ entroncó tres ámbitos: la sociedad, el municipio y la autoridad. La sociedad quiteña, en la medida en que está organizada en un patrón social que sigue un orden jerárquico, de linaje colonial, por el que se establecen las relaciones de las personas, los grupos y las clase sociales con el poder, fija los rangos dentro de los cuales puede darse la movilidad social, cuando esta ocurre por fuera de lo establecido y altera el orden, sus agentes son removidos (como más adelante, en la última sección del cuarto capítulo, podrá verse).

El municipio metropolitano, a su vez, se asume como un modelo organizativo igualmente jerárquico, con rangos de responsabilidades definidas e infranqueables. Se distinguen los niveles superiores donde moran, en exclusividad, las decisiones de las élites políticas y gerenciales; de los niveles intermedios de acción estratégica como planificación, coordinación territorial, tributación, obras, entre otras; y los niveles inferiores con funciones operativas y administrativas para la prestación de bienes y servicios metropolitanos (según se muestra en la primera sección del segundo capítulo).

La autoridad se ejerce en símil con la hegemonía. Se genera en la cúspide del sistema y se despliega en sentido descendiente, afectando, contaminando, a los demás estamentos de la institucionalidad metropolitana, hasta provocar consecuencias en la ciudadanía. La autoridad se despliega con la persuasión a la ciudadanía de una promesa de bienestar

en el distrito metropolitano, apoyándose en el manejo mediático de los mensajes y símbolos gubernamentales en conexión con el poder local.

En suma, la normativa metropolitana formulada por el Cabildo Municipal no era ajena a los valores y costumbres cívicas de la sociedad local, ni extraña a la jerárquica cultura política quiteña, por el contrario, en una cohesión de aspectos normativos, institucionales y de autoridad, alegó su potencialidad para una efectiva modernización municipal, funcional con la conversión del distrito metropolitano, al tiempo que se mostró conservadora en sus alcances estratégicos, porque su orientación era la de institucionalizar las prácticas heterónomas de las élites gobernantes de la ciudad-región frente al Estado-nación.

La ley metropolitana, desde su concepción y en su aplicación, devino en una macropolítica municipal que en adelante encuadrará las políticas metropolitanas, la planificación urbana, la programación municipal, el manejo del distrito y en general todos los dispositivos público-privados del desarrollo urbano. En la trayectoria de la ciudad-región hacia la urbe competitiva, núcleo de la economía regional y cultora de las libertades individuales que promueven el progreso, la adopción de la norma metropolitana estableció el umbral simbólico de no retorno en la ruta modernizadora quiteña.

En suma, la expansión metropolitana de la ciudad estuvo articulada a la funcionalidad regional, en la medida en que respondió a los impulsos de conversión de los propietarios de haciendas, fincas, quintas y terrenos baldíos en ciudadelas, urbanizaciones, lotizaciones, programas estatales y mutuales de vivienda, y áreas de expansión urbana donde ocurrieron las desordenadas implantaciones industriales, comerciales y residenciales. La concentración de capitales del complejo inmobiliario, financiero y comercial de los grupos económicos quiteños estuvo detrás del desorden territorial provocado con la expansión metropolitana desde la segunda mitad del siglo XX. El municipio capitalino, secularmente vinculado a los intereses de los grupos económicos quiteños, supo aprovechar su cercanía a los poderes regionales en la implementación de las políticas urbanas con la expansión metropolitana.

El simbolismo de las autoridades locales en la adopción del régimen metropolitano a comienzos de los años 90 mostró el carácter jerárquico y elitista de una decisión pública tomada en las altas esferas privadas y empresariales, con enorme implicación en la vida de la ciudad, en la que los valores prescriptivos de parecerse a las grandes metrópolis modernas marcarían el derrotero metropolitano de las siguientes décadas.

Desoyendo cualquier otra propuesta, la decisión de las autoridades se materializó en una compacta normativa que asertivamente ratificó al distrito metropolitano en correspondencia con el cantón Quito, definió a lo metropolitano como lo urbano y a lo rural, aunque necesario, como algo descartable; blindó la autonomía municipal, amplió las atribuciones del burgomaestre a costa de los concejales, y facultó un complejo institucional presidido por una función ejecutiva desconcentrada en administraciones zonales y descentralizada en empresas y corporaciones municipales de servicios públicos. El municipio capitalino entró en una fase de conversión a distrito metropolitano, con la consecuente readecuación institucional, cuestión que analizaremos en el siguiente capítulo.

Capítulo II

LA SEMÁNTICA DE LA EXPANSIÓN METROPOLITANA

Las narraciones culturales contenidas en los dispositivos de acción pública, como los planes urbanos, más allá de su influencia en las políticas metropolitanas, develaron las promesas de orden urbano y progreso material para la ciudad. A manera de relatos públicos de futuros imaginados, o al menos deseados, evidenciaron la disponibilidad de las autoridades locales para programar el crecimiento de la urbe y ampliar la dotación de infraestructura, equipamiento, bienes y servicios básicos, al mismo tiempo que apostaban por la regularización urbana del desorden territorial. Quito se precia de una trayectoria de planificación en la que, sucesivamente, se fue ensamblando una perspectiva cada vez más asertiva de la ciudad-región, que es heredera de una secular relación heterónoma con el Estado-nación, permitiéndole mantener una continua readecuación municipal conforme al crecimiento de la ciudad, y que se consolidó con la conversión en distrito metropolitano.

El segundo capítulo se enfoca precisamente en las narrativas culturales de la planificación quiteña, especialmente de la metropolitana entroncada con la readecuación municipal. Se explican las transformaciones y continuidades de la estructura organizacional del municipio en el proceso metropolitano capitalino, destacando el simbolismo de la modernidad urbana del arreglo institucional adoptado, el que trata los asuntos públicos de la ciudad con una inclinación hacia lo privado. El capítulo está dividido en tres secciones: la primera explica la conversión experimentada por el municipio capitalino que derivó en un híbrido de Estado y empresa pública; la segunda interpreta los relatos culturales de progreso y orden urbanos contenidos en los planes metropolitanos; la tercera examina las tendencias de concentración económica y segregación urbanas acentuadas con el proceso metropolitano.

El municipio metropolitano: Entre Estado y empresa

La historia de Quito es la historia de los poderes regionales, de la trayectoria del cabildo y sus relaciones con la gente y el espacio urbano. Es la memoria del sometimiento de las diferencias sociales y culturales a las uniformidades de la ciudad, y de la escalonada ocupación de un territorio de pueblos originarios, transformado en haciendas, estancias y poblados, más tarde convertido en ciudadelas, urbanizaciones y barrios. El contraste paisajístico entre el presente y el pasado del territorio metropolitano es dramático.

La radical transformación del paisaje natural y social se originó en la conquista española con la villa trazada en damero por el cabildo, que agrupó a la población indígena en reducciones, convertidas en los primeros barrios de la ciudad. Conforme se expandió la urbe, se incorporó a los poblados de los valles circundantes como parroquias rurales, las que más tarde se convirtieron en zonas metropolitanas. Con la colonización del territorio y la expansión del damero se sometieron a las poblaciones nativas, aunque algunos pueblos conservaron las originarias formas de ocupación territorial; fue la génesis espacial de la modernidad colonial de la ciudad. Con relación al contraste de los cambios en el paisaje de Quito, Jorge Núñez (2017) relata:

> El nativo fue alejado de la proximidad del agua, elemento que le era tan familiar y querido, donde estaban sus cultivos de cereales y hortalizas y sus fuentes de proteínas (peces y aves), y encerrado en pueblos artificiales, distantes de sus cultivos y alejados de su modo de vida tradicional. Es más, el español vio todo eso como un esfuerzo moralizador y civilizatorio, por el que los nativos eran alejados de los "montes, ciénagas y barrancos" que habían tenido por hábitat, para ubicarlos en pueblos de "buena habitación y policía", donde podían ser fácilmente cristianizados y controlados por la autoridad colonial. [...] los territorios situados al norte y sur de la villa se convirtieron en ejidos o tierras comunales de la ciudad y la zona ubicada a los lados del río Machángara fue transformada en dehesas o potreros de uso público, siguiendo los mandatos de las Ordenanzas de Poblamiento del rey Felipe II. Más tarde, los ejidos del norte y sur de Quito fueron sometidos a un plan de disecación de sus lagunas y humedales, para aprovecharlos como tierras agrícolas. Fi-

> nalmente, ya en el siglo XVIII, las oligarquías formadas alrededor del cabildo de la ciudad se convirtieron en arrendatarias de estos ejidos, primero, y luego en propietarias de los mismos, que se transformaron en haciendas y estancias. (párr. 2 y 3)

De lo afirmado por Núñez, se desprende la existencia de un histórico patrón público-privado de ocupación del espacio que transformó la geografía quiteña: familias nobiliarias emparentadas con los conquistadores (1990), mediante las intervenciones del cabildo coparon los mejores lugares, redujeron a las poblaciones, modificaron a su conveniencia el paisaje y se apropiaron del territorio. Es un sometimiento colonial que parecería corresponder a etapas del pasado, sin embargo, mutadas las familias nobiliarias en grupos empresariales, a comienzos del siglo XXI, la ocupación del espacio continúa con la conversión de la ciudad-región. Es el presente de una larga duración de ocupación colonial territorial, cuyo tramo reciente es la evolución a distrito metropolitano.

Del mismo modo que ocurrió un cambio drástico en el paisaje de Quito, sobrevino una transformación sustantiva en el gobierno de la ciudad: el viejo cabildo castellano impuesto con la conquista se convirtió en el moderno municipio metropolitano de la ciudad-región. En la Colonia, tras la fundación de la villa, se formó el cabildo integrado por alcaldes mayores, menores, de hermandades, regidores y una ralea de oficios públicos; tenía una relación contractual de autonomía con la Corona, y estaba vinculado al gobernador, encomenderos y las órdenes religiosas que integraban la Audiencia de Quito. Por mandato real se elegían los alcaldes y regidores entre las familias nobiliares criollas y peninsulares, y el cabildo operaba con deliberaciones y decisiones registradas por escribanos en los libros capitulares; en sus entornos se integró la estructura estamental y nobiliaria del poder local de la aristocracia capitular quiteña (Ponce 1998).

Con la formación de la República, el cabildo continuó con sus principales funciones de higiene, ornato, cuidado. Se suprimió la dignidad de alcalde y el cabildo fue reemplazado por la "corporación municipal", dotada de autonomía y sujeta a las decisiones del Gobierno nacional. El municipio estaba dirigido por el presidente del Concejo Municipal, in-

tegrado por ediles electos por votación popular y con capacidad de emitir ordenanzas dentro de la jurisdicción cantonal (Ayala 1991). La primera LRM de 1861 ratificó su autonomía, la facultad de dictar ordenanzas cantonales y regló su institucionalidad como una réplica a escala cantonal del Estado, con un ejecutivo regido por el presidente del Concejo Municipal, y un legislativo integrado por ediles, quienes en su mayoría eran representantes de las familias nobiliarias, hacendados y comerciantes, ratificando la estructura del poder local (Núñez 2003).

A lo largo del siglo XX se sucedieron hasta veinte reformas y numerosas codificaciones a la LRM, las que paulatinamente incorporaron nuevas atribuciones municipales. En el período de implantación del distrito metropolitano, la ley vigente era la de 1966, reformada en 1971 y luego en 1982; establecía como finalidad del municipio el "bienestar de la colectividad", por medio de la "planificación física del cantón y sus áreas urbanas y rurales", acrecentar el "espíritu de nacionalidad" y progreso, y promover el "desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción".

Sus funciones, enmarcadas en los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adoptara el Estado, eran proveer de sistemas de agua potable y alcantarillado; construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; recolección, procesamiento o utilización de residuos; planificación, coordinación y ejecución de planes y programas de prevención y atención social; planificación del desarrollo cantonal; regulación del uso de la vía pública en áreas urbanas y suburbanas de las cabeceras cantonales y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del cantón; contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, mediante programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria, etc., en coordinación con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales; colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana (LRM 2005), entre otras.

Tal como el Estado, el municipio estaba organizado por ramas de actividad y con dependencias de obras públicas, justicia y policía,

financiera, administrativa, higiene, salubridad y ambiente, educación y cultura, servicios sociales, asesoría jurídica, planificación, desarrollo de la colectividad y protección de los grupos vulnerables. El Reglamento Orgánico Municipal establecía tres niveles de funciones: director o toma de decisiones, coordinación y seguimiento; asesor para asistencia técnica y legal en planificación, programación y proyección de actividades, y operativo, para la ejecución de funciones. Además, la ley facultaba la creación de empresas municipales para prestación de servicios públicos, y empresas de economía mixta con directorios mayoritarios del sector privado, con el propósito de "solucionar eficaz y oportunamente los problemas que la ciudad enfrenta" (2005).

La readecuación institucional

Con la adopción de la LRDMQ, el municipio acentuó la autonomía institucional, la descentralización y empresarización de la prestación de servicios públicos, y formalizó la ciudad-región. Fortaleció las atribuciones del alcalde y del aparato ejecutivo con una gradual readecuación institucional empresarial; y continuaron los concejales con las atribuciones de legislación, fiscalización, formulación y aprobación de políticas, y participación en comisiones y empresas. El concejo proverbialmente integrado por personajes vinculados a los intereses económicos de la ciudad, con la conversión a distrito metropolitano dio paso a la democratización del gobierno local y a la creciente presencia de nuevos políticos, líderes y dirigentes populares.

La mayoría de los alcaldes electos de la ciudad, salvo quizá dos casos, uno de ellos el más reciente, como anotamos anteriormente, provinieron de los círculos económicos y políticos de la ciudad, por lo que fueron personajes acostumbrados al poder, a tomar decisiones en haciendas, empresas, instituciones y negocios privados. De los veintitrés alcaldes quiteños, cinco intentaron pasar del sillón municipal al sitial presidencial del país, pero solo dos lo consiguieron. Rodrigo Paz fue el último empresario que por elección popular asumió la alcaldía de la capital, en adelante y hasta la actualidad los alcaldes capitalinos electos han sido políticos profesionales.

Igualmente, el Concejo Municipal que estaba integrado principalmente por concejales vinculados a los sectores económicos y nobiliarios de la ciudad, a las maquinarias electorales de los partidos políticos liberal, conservador y velasquista, progresivamente se renovaba con una representación plural de las fuerzas políticas de la ciudad, de la sociedad civil y de los sectores populares. El Concejo Municipal, adoptando la normativa metropolitana, se remozó con ediles provenientes de los nuevos sectores sociales en ascenso, aunque continuaron eligiéndose los notables, caciques barriales y deportivos vinculados con las maquinarias electorales de los también nuevos partidos políticos (ID, DP y PSC) que, a su turno, desde el municipio se dedicaban a reemplazar o funcionalizar las maquinarias electorales barriales de los anteriores partidos políticos, especialmente las del Partido Liberal.

El clientelismo o el cambio de lealtades por servicios públicos está arraigado en la cultura política de la capital, se ejerce por igual entre las autoridades locales como entre los notables, líderes, dirigentes y personalidades de las clases altas, medias y populares. Forma parte de un comportamiento idiosincrático de acceder a los servicios a cambio del apoyo electoral y de asegurar la presencia popular en las movilizaciones y eventos de respaldo a las autoridades locales. La asunción del distrito metropolitano, lejos de erradicarlo, vigorizó el clientelismo por el verticalismo decisional en las relaciones con la ciudadanía, especialmente con los sectores barriales y populares (como se verá en el tercer capítulo).

La democratización del poder local quiteño, o la eufemística autodefinición de el "Ilustre Municipio es la Sociedad Política Autónoma" (IMQ 1992, 181), no implicó necesariamente la ampliación de los espacios de decisiones estratégicas ni la participación ciudadana en las políticas municipales, sino la inclusión minoritaria de la representación popular en el Concejo Municipal, pues las grandes decisiones de la ciudad, como su mentor lo planteó, continúan morando en las altas esferas del alcalde y sus decisores revestidos de atribuciones, y secundados por la mayoría edilicia con agendas particulares alineadas a la modernidad metropolitana.

El municipio quiteño supo acoplar su institucionalidad a la progresiva ocupación territorial, imbricada en la dinámica regional y con

la gestión de la ciudad, asegurando condiciones materiales de habitabilidad y situaciones providenciales para la economía local. El cometido municipal no era ajeno a los intereses regionales, ni el desarrollo urbano era disfuncional a la región. La compleja gestión municipal de universalizar el acceso a los servicios básicos, transporte, movilidad, seguridad, higiene y la conservación del patrimonial Centro Histórico, es también una manera de certificar la ciudad competitiva y financiera, de impulsar las inversiones inmobiliarias, promoverla como sede de negocios, "polo del desarrollo industrial andino", "centro nacional de servicios turísticos y de transporte de carga por vía área y terrestre", señaló el exalcalde Paco Moncayo (2007, 5).

Con el paso del cantón a distrito y del municipio a gobierno metropolitano se asumió el discurso del desarrollo local, que no se refiere solo a promover las iniciativas de economía social y solidaria apoyando emprendimientos de escala o estimulando los circuitos alternativos de las diversas economías populares, sino a la promoción de las grandes inversiones de los grupos económicos afincados en el distrito metropolitano, mediante la regencia estratégica y el control urbano del 7% del territorio distrital en el que se emplazan la ciudad y la economía regional. Para el municipio capitalino el desarrollo local se definía como

> un proceso de crecimiento y cambio estructural de la ciudad que contempla tres dimensiones. Económica: empresarios locales usan eficientemente los factores productivos, aumentan la productividad y mejoran la competitividad en los mercados. Sociocultural: instituciones locales fortalecidas, funcionando en redes, generan relaciones de confianza que sirven de base al desarrollo. Política y administrativamente: las políticas y acciones del gobierno local crean un entorno favorable a la producción e impulsan el desarrollo. (Carrión s. f., 181)

Con la puesta en vigencia de la LRDMQ, el municipio entró en una sostenida reingeniería organizativa que acentuó el carácter empresarial en la prestación de servicios, junto con el robustecimiento de las facultades ejecutivas en símil con el presidencialismo, aunque decadente, de la reforma neoliberal del Estado ecuatoriano. Se puso en marcha un continuo acrecentamiento corporativo iniciado en 1990, implemen-

tado principalmente a lo largo de las décadas de los años 90 y 2000, durante los períodos de los alcaldes de la DP e ID, ajustado luego por los subsiguientes alcaldes, siguiendo el mismo libreto corporativo y direccionamiento urbanístico.

¿Fueron etapas o un *contínuum* de readecuación institucional del municipio capitalino? René Vallejo dice que hubo "tres momentos o etapas del proceso de readecuación institucional". El primero enfocado en las definiciones de la "estructura metropolitana" y la "modernización burocrática", que comprendió el período del alcalde Rodrigo Paz. El segundo con la conformación del distrito metropolitano, a partir de la puesta en vigencia de la normativa metropolitana, iniciándose la desconcentración empresarial y la configuración del "modelo gerencialista", que abarcó los dos períodos del alcalde Jamil Mahuad. Y el tercero de consolidación del distrito metropolitano como "gobierno local", ampliando la gestión desconcentrada junto con la corporativización de la participación ciudadana, la planificación estratégica, la cooperación público-privada y el desarrollo económico, en los dos períodos del alcalde Paco Moncayo (2009, 77).

La idea de etapas supone períodos diferenciados por dinámicas o factores institucionales que cambian o se agotan y que están eslabonadas por fases de transición, eso no sucedió en la readecuación institucional del municipio metropolitano. La idea de momentos parecería adecuada para captar las intensidades de la readecuación institucional, pero al establecer que los momentos corresponden a los períodos de los alcaldes supone que hubo matices administrativos que modificaron la orientación estratégica, cuestión que tampoco ocurrió. La visión de momentos en concordancia a los períodos de los alcaldes más bien muestra la secuencia en la readecuación organizacional, con lo que en realidad se trató de un *contínuum* expansivo de la institucionalidad municipal, enlazado con la gestión metropolitana. Antes que momentos diferenciados por la reingeniería institucional, fue una escalada modernizadora del municipio capitalino que se explica por tres factores: la alianza política del poder local, la integración de intereses de la economía de Quito y la gobernanza adoptada por los alcaldes.

La alianza de las tres mayores fuerzas políticas de la ciudad se mantuvo desde el período del alcalde Rodrigo Paz, quien formuló el proyecto de distrito metropolitano, y luego con los subsiguientes alcaldes: Jamil Mahuad que emprendió la transición al distrito metropolitano, y Paco Moncayo que consolidó la estructura institucional metropolitana. En los veinte años de su concepción e implementación, las autoridades locales aseguraron el consenso o la mayoría en las decisiones del Concejo Municipal para las readecuaciones institucionales.

En los dos períodos del alcalde Mahuad, el concejo estuvo integrado mayoritariamente por cinco concejales de la DP, cuatro de la ID y tres socialcristianos. Durante las alcaldías de Moncayo se modificó levemente la representación política del concejo: seis concejales eran de la ID, cuatro de la DP y tres del PSC (MDMQ 2004). La renovación bianual de las minorías en el concejo no modificó la representación paritaria de los tres partidos políticos que, cohesionados, respaldaron a los alcaldes. Y es que las diferencias ideológicas partidarias eran nominales, la DP de su originaria adscripción democratacristiana se convirtió en un remozado partido conservador, la ID de factura socialdemócrata igualmente devino en un renovado liberalismo, y el PSC se mantuvo como una fracción conservadora. Eran las mismas fuerzas políticas de derecha que, alternándose, controlaron el municipio y gobernaron la ciudad capital en los últimos sesenta años.

Los alineamientos de las tiendas políticas capitalinas convergieron en el compromiso con el distrito metropolitano. Los concejales indistintamente de sus filiaciones partidarias, al igual que los alcaldes, hicieron suyo el discurso modernizador metropolitano, y la visión de la "ciudad competitiva" había calado hondo en los ediles convirtiéndose en el horizonte deseado, según se desprende, a guisa de ejemplo, de las palabras del concejal sustituto electo en representación de las fuerzas populares de izquierda que hizo suya la visión elitista empresarial:

> me parece que el tema de los negocios se vuelve en fundamental para que la ciudad tenga cada vez más riqueza, no solo riqueza en lo social, riqueza en lo cultural, no solo riqueza en los servicios que se prestan [...] porque eso es lo que queremos, queremos que Quito sea competitivo,

> que Quito atraiga la inversión extranjera, que Quito haga negocios, no el Municipio sino nuestras empresas (MDMQ 2000, 21).

La alianza política que respaldó la adecuación institucional se puso a prueba en distintas coyunturas, especialmente en los eventos críticos de defensa de la capitalidad, cuando el municipio asumió protagonismos reactivos y los alcaldes encabezaron la defensa simbólica ante los excesos presidenciales. Ocurrió en los episodios del alcalde Mahuad contra Bucaram, cuando los concejales cerraron filas en su respaldo; igual sucedió en la defensa de la ciudad contra las huestes gobiernistas de Gutiérrez, cuando los concejales nuevamente respaldaron por unanimidad al alcalde Moncayo. La readecuación institucional metropolitana no era un tema coyuntural, se convirtió en un asunto de la ciudad, así lo asumieron los representantes políticos de la ciudadanía quiteña.

La integración de intereses de la economía de Quito se fortaleció con la asunción del distrito metropolitano. La configuración del territorio mediante las políticas metropolitanas está relacionada con el libre flujo de los capitales regionales quiteños asociados a los transnacionales, en los sectores del mercado interno con la expansión manufacturera, comercial y alimenticia, de los monopólicos emprendimientos inmobiliarios y turísticos, en la alta concentración bancaria y financiera, y del sector exportador con la expansión de la agroexportación florícola y hortícola. Son circuitos económicos que rebasan al distrito metropolitano y a la provincia de Pichincha, pues forman parte de los grupos económicos regionales de alcance nacional (ya explicados).

La racionalidad en la gestión municipal y en las políticas urbanas emprendidas con los alcaldes metropolitanos estuvieron atravesadas por la funcionalidad espacial de la ciudad a la economía regional: vías, servicios, infraestructura, equipamiento, zonas especializadas y aeropuerto facilitaron el desarrollo de la economía de Quito. La readecuación institucional del municipio y la conformación territorial metropolitana fluyeron sin mayores contratiempos, no enfrentaron intereses disruptores, sino que siguieron un estable curso ascendente, paradójicamente en un contexto de recurrente crisis política nacional donde ocurrían los mayores episodios de efervescencia social en Quito.

El concejo se mantuvo cohesionado, auspiciando la continuidad en las obras emblemáticas metropolitanas que también siguieron el *continuum* concepto-implementación-consolidación, como ocurrió con las grandes obras que se implementaron en el transcurso de las distintas alcaldías, conjuntamente con la implantación del distrito metropolitano. Sucedió con el sistema de transporte público diseñado en la alcaldía de Paz, implementado en la de Mahuad y consolidado en la de Moncayo; la misma secuencia interalcaldías, con algunos desplazamientos temporales, siguieron el anillo vial metropolitano, las intervenciones del Centro Histórico, el control ambiental, la expansión urbanística hacia los valles centro-orientales, el aeropuerto de Tababela y recientemente el metro de Quito.

Al final de cada uno de los dos períodos de los alcaldes electos, simbólicamente, emergió la economía detrás de la política, cuando los burgomaestres renunciaron para intervenir en las elecciones presidenciales, siendo sustituidos por concejales de perfil empresarial. Jamil Mahuad fue reemplazado por Roque Sevilla, líder del principal grupo de seguros, turismo y comercial, y Paco Moncayo por Andrés Vallejo, cabeza de otro grupo bancario, comercial e inmobiliario. La sucesión de autoridades no implicó alteraciones de la agenda metropolitana, con lo que la readecuación institucional del municipio estuvo enlazada con la ejecución de las principales obras metropolitanas. No fue una evolución organizacional autorreferida, sino en conexión con la integración de la economía regional entroncada, a su vez, con la modernidad urbana.

La adopción de la gobernanza municipal forma parte de la cultura empresarial y del enfoque de mercado prevaleciente en la gestión metropolitana. La gobernanza, un concepto político influenciado por el debate neoliberal, se refiere a que las políticas públicas son consecuencia de la colaboración compartida entre múltiples actores, y los servicios públicos son resultado de la negociación entre las autoridades locales y los grupos de presión de la ciudad (Vallés 2007). En gobernanza, el municipio se asume como el facilitador entre los intereses públicos y privados para lograr los acuerdos en la prestación de servicios.

Es distinta a la noción de gobernabilidad local que está asociada con el mandato propio del sistema político, procura que los servicios

públicos sean resultado del complejo legal-burocrático-instrumental urbano, obedeciendo el ciclo de las políticas públicas. La gobernanza, en cambio, está vinculada a la capacidad de autocoordinación propia de las redes locales, constituidas por una "constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales" (430), intervinientes en las decisiones públicas.

La gobernanza de los alcaldes metropolitanos implicó la progresiva desconcentración administrativa y la descentralización de servicios, conforme la heterónoma relación del municipio capitalino con el Estado nacional que consiguió se le deleguen, por acuerdo o convenio, la provisión de servicios públicos, sin que hayan mediado normas específicas de descentralización en el país.

Sucedió tempranamente con las concesiones de los caudales de varios ríos para las dos primeras plantas de energía eléctrica del alumbrado público quiteño en 1906, las que se convirtieron en la Empresa Eléctrica Municipal en 1937; con las pioneras escuelas municipales Antonio José de Sucre y Eugenio Espejo en 1915; con la Compañía Municipal de Transporte en 1947, que se convirtió en Empresa Municipal de Transporte en 1980; con la Empresa de Agua Potable en 1960, la Empresa de Alcantarillado en 1963, el Patronato Municipal fundado en 1979, la Empresa Municipal de Rastro en 1983, la Empresa del Centro Histórico en 1984, y el Fondo de Salvamento en 1987 (Vallejo 2009, 86). Las empresas municipales tiene una larga trayectoria en la prestación de servicios en la ciudad.

La readecuación de la institucionalidad metropolitana amplió la práctica empresarial precedente, en la medida en que la creciente transferencia de las competencias para la provisión de servicios públicos a las empresas municipales y la progresiva desconcentración de la administración municipal daban lugar a un *holding* empresarial metropolitano. La gobernanza implicaba establecer alianzas público-privadas normadas por la rentabilidad de los servicios, así como la creciente potestad decisional del alcalde metropolitano con la desconcentración de la gestión burocrática en las administraciones zonales.

La gobernanza corresponde al modelo organizacional formulado en el espíritu de la ley metropolitana, por lo que la readecuación insti-

tucional necesariamente tuvo que acoplarse a la cultura empresarial del sector privado quiteño, tradicionalmente vinculado a la gestión de la ciudad, como lo expresó el exalcalde Paz:

> Es responsabilidad del Municipio crear la infraestructura necesaria para que esta opción se haga realidad. Lo demás es de competencia de la empresa privada y de otros organismos del Estado. Quiero destacar la cooperación de la empresa privada, que ha sido fundamental en el desarrollo de actividades municipales pues, salvo determinados sectores reacios a todo cambio por pequeño que sea, la mayoría de empresarios ha comprendido y apoyado la gestión municipal. (*Gaceta Municipal* 1991, 6)

En las dos décadas de implementación del distrito metropolitano, el municipio pasó de una institución centralizada a una compleja institución desconcentrada y descentralizada, con la formación progresiva de las administraciones zonales, el incremento de las empresas metropolitanas y el ensanchamiento de las facultades ejecutivas de las autoridades locales. En ese lapso se operó una transformación organizacional que acentuaba el camino iniciado por las empresas municipales, junto con la nueva presencia territorial de las administraciones zonales.

En el año 1992 el municipio era una organización concentrada, en la que las funciones orbitaban en torno al alcalde que aglutinaba los niveles directivo, asesor y operativo; en la estructura funcional estaban jerarquizadas bajo la línea de mando del alcalde diez direcciones: Administrativa, Avalúos y Catastros, Recursos Humanos, Financiera, Programación, Obras Públicas, Fiscalización, Mercados, Higiene, y Educación y Cultura; y en paralelo, presididas por el burgomaestre, estaban las cinco empresas municipales y las tres dependencias. En conjunto conformaban una estructura administrativa integrada por 8 018 empleados: 3 070 eran administrativos, 535 docentes, 4 195 trabajadores y 218 por contrato, para 1995 el número total de empleados disminuyó a 7 148 (MDMQa 1995, 8). Las entidades ejecutoras y operativas gravitaban en un mismo entorno organizacional, aglomerándose burocráticamente los procedimientos internos y los trámites administrativos de la ciudad.

La implementación de la LRDMQ posibilitó emprender nuevos arreglos institucionales municipales alineados con la reforma neoliberal

del Estado. Respaldada en una amplia normativa desregularizadora y privatizadora,[2] la modernización neoliberal propugnaba el ensanchamiento de las responsabilidades públicas en los gobiernos seccionales, a costa de la reducción de las funciones reguladoras del Gobierno central y la privatización de los servicios públicos. La ley de modernización facultaba al sector privado la "enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales", asegurando "eficiencia, transparencia y productividad en la administración de lo público" (Ojeda 2001, 71).

El alcalde Jamil Mahuad impulsó el cambio organizacional convencido de que el municipio no podía seguir siendo solo un proveedor de servicios e infraestructura para la ciudad, tenía que convertirse en un "Gobierno local promotor del desarrollo", mediante la modernización de su estructura administrativa que debería hacerse de cara a las demandas de la ciudadanía, afirmó lo siguiente:

> En lugar de una organización orientada hacia adentro y pensando cómo tratarnos mejor, quienes aquí trabajamos propendemos a una organización orientada hacia la ciudad, que piense cómo servir mejor al ciudadano que es la razón de ser de nuestra existencia, en lugar de pensar en el recurso humano como una burocracia inevitable y costosa, pensamos en el recurso humano como algo necesario y generador de ideas, planteamientos, posibilidades, en lugar de pensar que la ciudadanía tiene que aceptar lo que nosotros resolvamos, pensamos que la ciudadanía tiene su palabra que decir, debe ser escuchada y su opinión en un insumo para que nosotros diseñemos los sistemas de trabajo. (MDMQ 1995, 15)

---

2 Entre las que se formularon la Ley de Desarrollo Seccional en 1990; Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada en 1993, y los Reglamentos: Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización de 1994, y el Orgánico Funcional del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) de 1994; el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva de 1994; la Ley de creación del Fondo de Solidaridad en 1995; la Ley Especial de Distribución del 15 % del presupuesto del Gobierno central para los gobiernos seccionales en 1997; el Reglamento de Aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15 % en 1997; la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997, y finalmente la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada por la Asamblea Constituyente en 1998. Un resumen de estas leyes puede verse en el estudio de Ojeda (2001).

El alcalde puso en marcha la descentralización de las competencias normadas en la ley metropolitana, las que, como dije, eran una ampliación de las atribuciones municipales para robustecer el control de la ciudad, creando nuevas dependencias y formulando numerosas ordenanzas de regulación técnica. Incrementó la gestión del suelo conforme el Plan de Estructura Espacial Metropolitano (IMQ 1992), asumiendo el catastro rural que fue transferido desde el Estado central a las direcciones de Planificación, Financiera, Avalúos y Catastros, y Empresa del Centro Histórico. Con la creación de la Dirección de Medio Ambiente en 1994 (Vallejo 2009, 87-90), implementó el control y regulación ambiental de los desechos líquidos que se vierten en los cuatro ríos que atraviesan la ciudad, el control de las emisiones atmosféricas y de combustibles.

En 1994 se creó la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte, que enlazó al sistema integrado el segundo corredor llamado Ecovía (Chauvin 2007, 90). Asumió parcialmente la competencia del transporte, pues el Gobierno central transfirió las atribuciones de planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado, sin las atribuciones de control y recursos; no obstante, emprendió con la implementación del primer corredor del Sistema Integrado de Transporte Trolebús, lo que provocó conflictos y resistencias con el monopólico gremio de transportistas, que fueron apaciguadas con las negociaciones del alcalde.

Durante sus dos mandatos emprendió con la desconcentración administrativa (MDMQ 1998, 34-5), mediante la creación de seis administraciones zonales: Norte, Centro, Sur, La Delicia, Tumbaco y Los Chillos, a las que se delegaron funciones de gestión urbanística, recaudación tributaria, control sanitario de expendio de alimentos, mantenimiento de parques y espacios públicos, y la ejecución de pequeñas obras de mejoramiento barrial.

La participación asumida por el programa de Desarrollo Comunitario se limitó a la promoción de aisladas experiencias de microplanificación barrial, incluidas en el Plan de Desarrollo del Sur, a los planes estratégicos en las seis administraciones zonales (MDMQa 1995, 28), al malogrado Plan Estratégico de la ciudad con la efímera formación de la Asamblea de la Ciudad, activada en defensa de la capitalidad ante los ex-

cesos que condujeron al derrocamiento de Abdalá Bucaram, y a la ejecución de pequeñas obras de cogestión con aportes de la comunidad en los barrios periféricos, especialmente en el período del alcalde subrogante Roque Sevilla (Vallejo 2009, 92). Por medio del recién creado Instituto de Capacitación Municipal (ICAM) (16), fortaleció la planificación con el entrenamiento en temas de planificación estratégica situacional, administración por objetivos y reingeniería de procesos que había emprendido el municipio capacitando a los funcionarios de las direcciones y administraciones zonales.

Con el acrecentamiento de la intervención municipal, los nuevos requerimientos de financiamiento y apoyo institucional se canalizaron mediante la cooperación internacional que había empezado el alcalde Rodrigo Paz quien, al final de su período, afirmó que "comparativamente, desde mayo de 1988, en que el Municipio no tenía virtualmente programas que cuenten con cooperación internacional, el cambio cualitativo registrado es sustancial" (*Gaceta Municipal* 1991, 13).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financió proyectos de manejo ambiental y transporte público, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) servicios básicos a barrios marginales, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) prestó asistencia técnica con enfoque de género, el Portal de Servicios Ciudadanos del DMQ (PAM) dio ayuda alimentaria a barrios marginales, a Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) apoyó proyectos de prevención de drogas, la cooperación francesa contribuyó para el desarrollo institucional, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán) financió proyectos de gestión de residuos y control ambiental, y la cooperación belga financió la preservación patrimonial.

Con ayuda del Gobierno brasileño se realizaron eventos de capacitación en planificación. El Gobierno de España financió el sistema Trolebús, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) apoyó la rehabilitación de áreas históricas, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) financió los proyectos de residuos sólidos y prevención de desastres. La

ayuda italiana financió el canal frigorífico, y con recursos de la cooperación británica se realizaron obras de conservación patrimonial. Con fondos japoneses se financió la ampliación de la red de transporte público, así como el equipamiento de salud y el control ambiental; y con la ayuda de Suecia se financió el manejo ambiental. El Banco Mundial concedió préstamos para programas de recolección-disposición de residuos sólidos, e inversión en vialidad; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concedió préstamos para proyectos de saneamiento ambiental y para conservación patrimonial al Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL); con apoyo del Instituto Francés de Investigación Científica y Técnica para el Desarrollo en Cooperación (ORSTOM), se emprendió el Sistema Urbano de Información, entre otros proyectos (MDMQa, 1995, 21-5).

En 1997 se promulgó el Código Municipal para el DMQ, codificado en marzo de 1999, en el que se contemplaron todas las ordenanzas actualizadas y vigentes a la fecha que regían el funcionamiento integral de las dependencias, direcciones, administraciones y empresas municipales. Era una abultada normativa municipal que puso en práctica el principio establecido por la LRDMQ de reglar las atribuciones municipales con ordenanzas, no con leyes nacionales; lo que evidenciaba que, a finales de la década de los 90, el municipio capitalino había transitado hacia una entidad de gobierno local parcialmente desconcentrada y descentralizada. Con su propia facultad legislativa, el municipio metropolitano duplicó el campo de acción pública en el distrito, pues contemplaba quince "ramos de actividad" de su administración y estructura funcional (MDMQ 1999, 33).

En la estructura orgánica se había adicionado un nivel intermedio, con lo que el municipio estaba constituido por el nivel político y de decisión integrado por el concejo y alcalde metropolitano, el nivel asesor supeditado al alcalde, el nivel de gestión con la Administración General, la Dirección General de Gestión del Desarrollo y la Coordinación Territorial, y el nivel operativo compuesto por las empresas metropolitanas adscritas y las unidades especiales creadas por el alcalde (33-4).

La facultad ejecutiva del alcalde se incrementó notablemente pues, por un lado, tenía un aparato desconcentrado en el territorio coordina-

do por la Administración General con seis administraciones zonales: Centro, Sur, Norte, La Delicia, Tumbaco, Los Chillos, interconectadas con cinco direcciones: Planificación, Administrativa, Financiera, Higiene, y Educación y Cultura; y bajo operación directa de la Administración General las direcciones de Mercados, Medio Ambiente y Policía. Y por otro lado, un grupo descentralizado de siete empresas metropolitanas proveedoras de servicios: Centro Histórico, Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP), Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP), Empresa Metropolitana de Rastro (EMR), Empresa Metropolitana de Servicios de Transporte Terrestre y Terminales (EMT), Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO), FONSAL y el Patronato San José (MDMQ 1998, 29). Durante las dos alcaldías de Jamil Mahuad, el municipio capitalino readecuó su estructura institucional conforme los lineamientos metropolitanos.

La estructura corporativa metropolitana

En la década de los años 2000, durante los dos períodos del alcalde Paco Moncayo, se consolidó el arreglo institucional del municipio capitalino con políticas orientadas a profundizar la descentralización asumiendo nuevas competencias, robusteciendo el *holding* de empresas metropolitanas y transfiriendo ciertas competencias a las juntas parroquiales rurales del distrito. Emprendió políticas dirigidas a vigorizar la desconcentración territorial en las administraciones zonales, con el incremento de sus funciones, la implantación de la participación ciudadana y el desarrollo territorial.

Las orientaciones programáticas tomaron forma en el Programa de Desarrollo Institucional, el Sistema de Gestión Participativa (SGP) y el Plan General de Desarrollo Territorial, establecidos en el plan Quito Siglo XXI del período 2000-2004, que más tarde se convirtió en el Equinoccio 21: Quito hacia el 2025 para el período 2004-2008, ambos soportados en dispositivos de gestión gerencial, planificación estratégica y gestión por resultados.

El programa de fortalecimiento institucional acentuó la tendencia de modernización de la administración municipal emprendida anteriormente, y adoptó el enfoque empresarial como parámetro de la reingeniería de procesos que se aplicó al conjunto de la estructura

institucional. La modernización administrativa abarcaría incluso a las empresas metropolitanas como lo recomendó el concejal de más larga trayectoria, Andrés Vallejo:

> Una recomendación [...] es que se traslade este proceso *(la propuesta de modernización del sistema administrativo municipal)* a las empresas, porque las empresas como estamos viendo [...] significan un altísimo porcentaje de lo que es la administración municipal, solo la Empresa de Agua Potable tiene aproximadamente el 20% de todo el personal del Municipio, lo que nos da una idea del volumen que esas empresas manejan y significan. (Acta 2000, 25)

El propósito estratégico que guiaba la modernización institucional era el mismo desde que se inició la conversión metropolitana: convertir al municipio capitalino en un gobierno local. El enfoque establecido en los planes del alcalde Paco Moncayo, en lo sustantivo, era similar al formulado por los alcaldes predecesores, pues declaraba que la finalidad era la transformación de la administración municipal "en un verdadero gobierno local. Pasar de ser una institución proveedora y administradora de servicios públicos e infraestructuras a un sistema institucional de gobierno promotor, facilitador, organizador y regulador del desarrollo social, económico, territorial, cultural, institucional y político" del distrito metropolitano (DMQ 2000, 5). Ratificaba la continuidad metropolitana de convertir al municipio en un gobierno local para el desarrollo urbano capitalino.

Consideraba como sistémico el vínculo entre la institucionalidad municipal, la sociedad y el territorio, y era la base para el diseño y ejecución de las políticas metropolitanas, de modo que la readecuación institucional esté imbricada con el "desarrollo armónico de la región y el país" (28). El enfoque del alcalde Moncayo buscaba la sostenibilidad de los servicios metropolitanos mediante la integración sistémica de sus componentes en una perspectiva estratégica de modernización administrativa, ratificando que la readecuación institucional no era ajena a la integración de la economía local ni al progreso de la ciudad-región.

El rediseño organizacional se enlazó con la descentralización competencial y la desconcentración administrativa, renovándose las

empresas existentes o creándose nuevas empresas, corporaciones, fundaciones y unidades operativas, con el propósito de configurar "sistemas metropolitanos" (Moncayo 2007, 10-6), para la construcción de infraestructura vial y sanitaria; para la prestación de servicios de salud y educación; para la provisión de equipamiento, seguridad, movilidad, manejo ambiental, comunicaciones y conectividad, y para promover el sistema de participación ciudadana y rendición de cuentas.

Se debía asegurar la "gobernabilidad en el distrito metropolitano", esto es la aceptación ciudadana de las políticas municipales, con la administración guiada por resultados y la "empresarización" de los servicios municipales, apoyándose en la cooperación público-privada y la coordinación institucional que permita la "gestión de nuevas competencias y proyectos metropolitanos", anunció el alcalde en su plan de trabajo (DMQ 2000, 24). El propósito de que la población sea atendida por "instituciones locales públicas y privadas, con un servicio eficiente, ágil y oportuno" (60), ratificaba el libreto original del distrito metropolitano. El *holding* de empresas y corporaciones metropolitanas era la condición de la operación municipal "eficiente, transparente y con resultados" (61), pues el "buen gobierno" de la ciudad se asociaba con la "creación de corporaciones y otros entes público privados que facilitan la gobernabilidad local" (2000).

Se trataba de una compleja reingeniería organizacional emprendida en un contexto nacional de recesión económica, acentuada por la dolarización decretada por el presidente de la República y exalcalde de la capital Jamil Mahuad, y por la recurrente crisis política del desgastado sistema de representación que provocó los teatrales desenlaces de sucesión presidencial en Quito. Fueron inmediatas las primeras reacciones de la prensa capitalina al anuncio del burgomaestre sobre la empresarización del municipio metropolitano:

> Entonces, bajo el esquema de gestión para el desarrollo, el equipo municipal ubicó los cinco principales problemas y luego se planteó las soluciones. El principal escollo fue cómo enlazar este esquema con el de participación ciudadana, que no necesariamente implica la presencia de dirigentes barriales, sino de la empresa privada (que para Moncayo es la principal beneficiada de una ciudad en desarrollo) y de los sectores di-

> námicos de la economía. Y surgió la idea de unificar lo público y privado por medio de las corporaciones, que son entidades de derecho privado, y de la creación de empresas públicas, privadas o mixtas. Una pregunta rebota inmediatamente: ¿Se privatiza el Municipio? La respuesta es categórica: no, se busca eficiencia, la consolidación de un nuevo modelo de gobierno local más fluido y compartido. Pero también se trata de reducir la burocracia. Se habla de 14 mil empleados ahora y con todas estas iniciativas, sin despedir o renovar contratos, en menos de dos años se reduciría a 5 mil. (*Hoy* 2000, 2)

La reingeniería organizacional del municipio fue persistente en los dos períodos del alcalde Moncayo, sucediéndose varios hitos en la adecuación de su estructura orgánica.[3] El estudio de Vallejo (2009, 100-2) sintetiza la reingeniería emprendida. En octubre de 2000 se asumió la competencia para administrar y mantener el aeropuerto Mariscal Sucre y construir el nuevo en Tababela, para lo cual se creó la Corporación Aeropuerto y Zona Franca. En el mismo año se transfirió al municipio de Quito la competencia del Cuerpo de Bomberos con la respectiva infraestructura, personal y recursos. En marzo de 2001 se ratificó la competencia del Sistema Municipal de Educación, conformado por 42 establecimientos, e igualmente se ratificaron los servicios de atención primaria de salud que prestaba el Patronato San José, que en 2001 fue convertido en fundación para fomentar "la inclusión social y solidaridad ciudadana", y más tarde en julio de 2004 se creó la Corporación Metropolitana de Salud. En julio

3 La cronología de los hitos en la reingeniería institucional es la siguiente: el 21 de noviembre de 2000 se define la estructura funcional; el 31 de enero de 2001 se estructuran las unidades y dependencias municipales; el 30 de mayo de 2002 se renombra a determinadas dependencias y se reestructuran y establecen sus nuevas funciones y responsabilidades; el 12 de diciembre de 2002 para las unidades y dependencias se denominan las principales funciones y responsabilidades que constan en el Reglamento Orgánico vigente; el 2 de febrero de 2005 se modifica la Estructura Orgánica de la Administración General; el 2 de agosto de 2005 se crea la función de los ejes estratégicos, las secretarías de Desarrollo Social, Económico y Territorial, y reagrupan las dependencias municipales acorde con cada uno y una de ellas; el 12 de diciembre de 2007 se resuelve establecer para las unidades y dependencias del municipio las competencias y responsabilidades que constan en el Reglamento Orgánico; en 2008 se decreta una resolución para que el Concejo Metropolitano autorice la adecuación constitucional de la estructura municipal (Vallejo 2009).

de 2002 se asumió la competencia de fomento y promoción turística, formándose la Corporación Metropolitana Quito Turismo.

La municipalidad promovió políticas sociales contra la violencia intrafamiliar y a favor de la atención a personas discapacitadas, para lo que se creó el Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, y el Consejo Metropolitano de Discapacidades. Mediante la Dirección Metropolitana de Salud, creada en noviembre de 2001, empezó a ejecutar los programas del Ministerio de Inclusión Social de nutrición materna-infantil, salud escolar, maternidad gratuita y se formaron el Consejo Metropolitano de Salud y los Consejos Zonales de Salud como partes del Sistema Metropolitano de Salud. En 2007 se creó la Dirección de Inclusión Social para atender a la población de migrantes, mujeres, indígenas, afroecuatorianos y discapacitados (104-5).

La Dirección de Seguridad Ciudadana se convirtió en Consejo en 2000, y en Corporación de Seguridad en 2002 (2009). Se impulsó el Sistema Integrado de Transporte Trolebús, que operaba los tres corredores, y se fortaleció la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte con el Plan Maestro de Transporte y Vialidad, y la creación de la Unidad Operadora del Sistema Trolebús en 2002.

Se emprendió la gestión ambiental de la ciudad (105-8), mediante el Plan Maestro de Gestión Ambiental y la creación de la Dirección Metropolitana de Ambiente, que asumió la competencia de evaluación ambiental, otorgamiento de licencias ambientales y revisión vehicular mediante la Corporación para el Mejoramiento del Aire (CORPAIRE) en 2004, y la implementación de la Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico (2009). Además, se promovió la Corporación de Salud Ambiental Vida para Quito, para recuperar ríos, áreas verdes y tratar desechos sólidos.

Asimismo, con la puesta en vigencia de la Ley y Reglamento de las Juntas Parroquiales Rurales, que les confirió atribuciones y competencias, mediante la Ordenanza 185 (109-10), el municipio propició la transferencia progresiva y gradual a las juntas parroquiales de las competencias para administrar la infraestructura comunitaria; gestionar patentes; informar para la gestión de avalúos y catastros; gestionar residuos sólidos; controlar espacios, infraestructura pública y ambiental con las comisarías parroquiales.

En paralelo, el municipio avanzó en la desconcentración administrativa conforme al Plan General de Desarrollo Territorial, fortaleciendo las administraciones zonales y creando dos nuevas: Calderón y Quitumbe, y dos delegaciones en las áreas rurales en 2001, completándose la nueva organización administrativa del distrito metropolitano que permitió "pasar de la organización municipal funcional a la territorial para posibilitar la identificación y participación de la ciudadanía en una administración municipal democrática" (MDMQ 2007, 6).

Se ampliaron las funciones de las administraciones zonales que asumieron la dirección de las dependencias municipales zonales, la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo territorial, la administración y cuidado de los bienes municipales, la coordinación con las empresas metropolitanas para la prestación de servicios, así como las políticas municipales, la ejecución de proyectos de los sistemas de servicios municipales, la gestión urbana territorial y la representación judicial en su jurisdicción (Vallejo 2009, 110-2). Se ponía en práctica el mandato de mejorar la "atención al cliente" en el territorio, cumpliéndose el ofrecimiento del alcalde Moncayo al inicio de su gestión, cuando planteó que se buscaba operar de "forma más eficiente de lo que haría una administración burocrática tradicional (…), nuestros clientes no tienen para qué salir de su zona y en su zona tienen que ver resueltos todos sus problemas" (Acta 2000, 25).

Las administraciones zonales se acrecentaron con facultades ejecutoras, con lo que, además de prestar servicios de recaudación tributaria y trámites ciudadanos, cumplían funciones operativas de las políticas metropolitanas en sus jurisdicciones, siempre en coordinación con las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas. No obstante, el alcance real de su capacidad operativa estaba en proporción al presupuesto de inversión asignado, generalmente de montos pequeños y con tendencia al ajuste, por lo que en la práctica la capacidad operativa de las administraciones zonales era mínima.

Un aspecto central en la desconcentración administrativa fue la implementación de la política municipal de participación ciudadana, la que se institucionalizó mediante las administraciones zonales, y se plan-

teó, desde el comienzo de la administración del alcalde Moncayo, como un dispositivo para la gobernabilidad del distrito. Buscaba ir más allá del capítulo de los "derechos vecinales" contemplado en la LRDMQ, en pos de la democratización territorial, por lo que el burgomaestre propuso un sistema de participación que involucre a la ciudadanía en las políticas municipales:

> una ordenanza que institucionalice la participación de la ciudadanía, mediante la puesta en práctica de mecanismos que permitan a la población ser parte del diseño de las políticas del gobierno municipal, ser actores de la planificación de su desarrollo, poder controlar efectivamente los proyectos de su interés y participar en la ejecución de sus resultados. (MDMQ 2004, 19)

A finales de 2000, mediante la Ordenanza 46, se estableció el SGP, con el propósito de conectar directamente a la administración con la población en la gestión integral del territorio, compensando los desequilibrios territoriales, asegurando equidad social, ambiental y económica, en el marco de la democratización y modernización metropolitana (Barrera 2001). Acorde con la cultura municipal quiteña, se asumió el "cabildo", una entidad municipal de larga trayectoria, como la unidad institucional de relacionamiento colaborativo entre las autoridades locales y la ciudadanía; se denominaron cabildos a las instancias de participación ciudadana organizadas conforme la escala territorial del distrito, formándose cabildos metropolitanos, zonales, parroquiales y barriales.

El SGP se definió como un complejo de instancias gubernamentales y sociales con mecanismos, procedimientos y acciones interrelacionadas que establecen vínculos predecibles y sistemáticos entre la población y el gobierno local. Se componía de dos subsistemas: el de gobierno y gestión local, que recoge en los niveles territoriales las propuestas de la participación ciudadana, y el de participación social y ciudadanía para incidir, controlar y monitorear el gobierno y la gestión municipal (2001). Los dos subsistemas estaban relacionados con la participación en la formulación de políticas, presupuesto público, planificación territorial, gestión y control social.

En una lógica de abajo hacia arriba, se eslabonaron las instancias de participación. En los barrios y comunas se organizaban los cabildos barriales o comunales que elaboraban sus propuestas de servicios, y ejercían el control social a las políticas metropolitanas. Luego, en el nivel parroquial, estaban las asambleas o cabildos parroquiales en símil con las juntas parroquiales, en las que se agregaban y priorizaban las demandas de los barrios o comunas, según las disponibilidades presupuestarias municipales. Estas pasaban al nivel del cabildo zonal de cada administración zonal, integrados por representantes de las asambleas parroquiales y de las mesas temáticas, en el que se articulaban y negociaban las propuestas; hasta llegar al cabildo metropolitano conformado por delegados de las asambleas parroquiales y mesas temáticas, y presidido por el alcalde.

También se implementaron cabildos territoriales para priorizar por consenso las obras municipales en las zonas, al igual que cabildos sectoriales o temáticos que a escala metropolitana elaboraron planes de acción con grupos de población específicos, convocados por las diversas comisiones del municipio metropolitano: mujeres, discapacitados, niñez y adolescencia, indígenas, afrodescendientes y tercera edad.

El SGP se empezó a ejecutar desde 2001, con distintas intensidades por las variables condiciones organizativas de la población; en 2006, mediante la Ordenanza 187, se amplió a SGP, Rendición de Cuentas y Control Social. Los pocos estudios sobre esta experiencia (Novillo 2005, Torres 2008, Flor 2009, Hidalgo 2018) mostraron que la implantación del SGP-RD del municipio capitalino representó un hito institucional, complejo de operar en contextos urbanos de heterogeneidad social y diversidad cultural; demandó largas intervenciones y, exigió continuas adaptaciones, políticas consistentes y monitoreo permanente.

Representó un esfuerzo institucional relevante en la democratización del distrito metropolitano y en el ejercicio de gobernabilidad, logró acoplarse mínimamente a la estructura organizacional de las administraciones zonales, y faltó mayor apropiación de la población de los dispositivos participativos que se limitaron a la planificación y proposición de obras, pues no se avanzó en la decisión y control de las políticas metropolitanas (Flor 2009, 228). Así, evidenciando limitaciones en las

temáticas abordadas con el procedimiento participativo, con una bajísima inversión por habitante que no superó los seis dólares, con los que apenas podía responder al 5 % de las demandas presentadas en las asambleas, la participación enfrentó debilidades de institucionalización que imposibilitaron a la ciudadanía constituirse en la protagonista del proceso participativo quiteño (Hidalgo 2018, 291-5).

En lo referente a la readecuación institucional, al año 2004 el municipio tenía una estructura funcional que mantenía los cuatro niveles, a los que se habían adscrito nuevas entidades. En el nivel decisional el Concejo Metropolitano y el alcalde, al que se adicionaron el cabildo quiteño, la Comisión de Lucha contra la Corrupción, la Coordinación de Empresas, que operaba mediante ocho empresas y tres entidades metropolitanas, y la Coordinación de Corporaciones.

En el nivel asesor se mantuvieron la Procuraduría, Auditoría, Gabinete Asesor, Asuntos Internacionales y se incorporó Desarrollo Institucional, Diálogo Social, y Prospectiva Estratégica y Proyectos. En el nivel de gestión se eliminó la Administración General y se reemplazó por tres direcciones: Dirección General de Gestión del Desarrollo de la que se desprendían en el nivel operativo las ocho direcciones metropolitanas; la Coordinación Territorial operando mediante las ocho administraciones zonales; y la Administración General con operatividad en seis direcciones institucionales.

En los inicios del segundo período del alcalde Paco Moncayo, nuevamente se revisó la estructura institucional en función del Plan Estratégico Equinoccio 21, que priorizó cuatro ejes de desarrollo local: económico, social, territorial y político, con los que se redelineó la organización funcional en torno a las facultades ejecutivas, las que se vieron nuevamente robustecidas con un enorme andamiaje institucional, a la vez descentralizado y desconcentrado en el distrito metropolitano. En la reorganización institucional también se consideraron las regulaciones del Reglamento Orgánico del MDMQ, expedido en 2007.

El reglamento (MDMQ 2007) establecía que las secretarías de gestión estuvieran conformadas por las direcciones principales, mientras que las empresas, corporaciones y fundaciones se constituyeran en instancias

de coordinación; sin embargo, para su operación dependían del Directorio y el gerente, pues gozaban de autonomía administrativa y financiera. El Reglamento Orgánico normaba las funciones específicas de cada secretaría, dirección y unidad, pero no decía nada respecto de las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, con lo que quedaban a discreción de las normas generales de funcionamiento empresarial.

Las empresas municipales se sujetan a un marco normativo amparado en la LRM, la LRDMQ, el Código Municipal para el DMQ, y en la Ordenanza 211 de 2007, que incorpora en los directorios de las empresas metropolitanas a los representantes de los consumidores, por pedido del alcalde Paco Moncayo:

> hemos venido trabajando tanto, desde hace varios años, en la participación de la ciudadanía en la gestión de los temas públicos, y la falta de control desde el usuario, y esto es una de las causas para que las empresas públicas se conviertan en lo que infelizmente en el país sucede, en monopolios del político de turno que ha ganado las elecciones […] todo el peso de los excesos paga el contribuyente o el que recibe el servicio […] Entonces mi propuesta va en el sentido de que todas las empresas municipales de servicios públicos tengan como uno de sus miembros al consumidor, para que haya una voz de los que pagan la planilla, de los que pagan el sueldo al gerente, a los burócratas, sindicatos y a todo el mundo, no es una veeduría, es una participación del consumidor en el directorio. (Acta 2007)

Con la Constitución de la República de 2008, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (R. O. 2009) también regula a las empresas municipales, las que se respaldan en las respectivas ordenanzas de creación de cada una de ellas. En 2010, en el período del alcalde Augusto Barrera, se expidió la Ordenanza 309 de Creación de Empresas Públicas Metropolitanas que reformaba las ordenanzas de las empresas existentes hasta la fecha, con el fin de establecerlas como empresas públicas.

Las corporaciones y fundaciones municipales, como entidades que vinculan las esferas pública y privada en la gestión de servicios urbanos, se crearon también por Ordenanza municipal conforme el Reglamento Orgánico que propende al afianzamiento del "gobierno local compartido" (MDMQ 2007, 6). Se rigen por el derecho privado, están

adscritas al municipio con propósitos sociales y sin fines de lucro, y son responsables de la administración de los recursos públicos con el fin de gestionar eficientemente las nuevas competencias transferidas y los proyectos estratégicos establecidos en el Plan Equinoccio 21.

Si bien las corporaciones y fundaciones municipales tenían mayoría pública en sus directorios, estaban sujetas a la estructura funcional del municipio y acataban las políticas del Concejo Metropolitano, también habilitaban la presencia del sector privado en el directorio "asegurando agilidad en la toma de decisiones", recursos privados en la gestión y la materialización de los objetivos institucionales establecidos, conforme lo argumentó desde el inicio el concejal Andrés Vallejo:

> La corporación tiene desde el punto de vista práctico las mismas características de una fundación, está regida por sus mismas normas legales, tiene la ventaja de que es una institución privada y que se rige por las leyes del régimen privado, sin finalidades de lucro y esto obviamente va a permitir muchísima mayor agilidad en todo el proceso que la Municipalidad tiene que llevar adelante. (Acta 2000, 6)

En el primer período del alcalde Moncayo se crearon siete corporaciones y aumentaron tres fundaciones, las que se conformaron para la gestión de las nuevas competencias metropolitanas, a diferencia de las competencias asumidas mediante las empresas municipales en las administraciones anteriores. Haber optado por las corporaciones y no por aumentar las empresas municipales fue considerada una estrategia pertinente en la gobernanza metropolitana, en la medida en que facilitaba las vinculaciones del sector privado en la gestión pública local, como lo expresó la concejala Vilma Andrade en la sesión del concejo:

> Quiero llamarles un poco a la reflexión de lo que ha significado la Corporación Vida para Quito, y lo que es en este momento la Corporación Aeropuerto, con la misma tasa que se manejaba la Aviación Civil, está ahora haciendo obras importantes de mejoramiento en el actual aeropuerto, esta Corporación teniendo esa connotación importante que es de unir al sector público y privado, no nos va a ocasionar ningún tipo de egreso, presupuestariamente ningún centavo, y eso quiero reconocer en la Dirección de Desarrollo Sustentable que ha generado proyectos

> con el apoyo de la empresa privada, de instituciones de solvencia, que le permiten manejar proyectos muy interesantes. (Acta 2003)

En 2005 se emprendió una nueva reingeniería organizacional del municipio capitalino. En el nivel decisional y en relación indirecta con el alcalde, se crearon dos instancias: el Centro de Mediación y la Empresa Metropolitana de Tecnología de la Información y la Comunicación. El nivel asesor se reforzó asignándole el carácter de "gestión corporativa" (MDMQ 2007, 6), con la incorporación de las Unidades de Gestión Estratégica, Asesoría de Comunicación y Diálogo Social —de la que forma parte la Radio Distrito—, y la Unidad Central del Gobierno Electrónico.

El cambio se dio entre los niveles de gestión y operativo. La anterior Dirección General de Desarrollo fue reemplazada por tres secretarías de gestión: la de Desarrollo Social organizada en seis direcciones principales: Inclusión Social, Salud, Educación, Cultura, Deporte y Seguridad Ciudadana, con cinco fundaciones, tres centros culturales, seis corporaciones y tres unidades educativas. La Secretaría de Desarrollo Económico organizada en dos direcciones principales: Promoción Económica y Comercialización, con tres corporaciones y una empresa. La Secretaría de Desarrollo Territorial contaba con dos direcciones principales: Planificación Territorial y Servicios Públicos, y Ambiental, que tenían seis empresas y dos corporaciones. La Coordinación Territorial con las ocho administraciones zonales, y la Administración General con siete direcciones institucionales (Vallejo 2009, 155). Se crearon las fundaciones Teatro Nacional Sucre y los centros culturales Metropolitano, Itchimbía, Benjamín Carrión e Instituto de la Ciudad. En suma, el aparato operativo del municipio capitalino contaba con ocho empresas, siete corporaciones, cinco fundaciones, cuatro centros culturales y ocho administraciones zonales.

Conforme se ampliaron las facultades ejecutivas, se adecuaron también las comisiones del Concejo Metropolitano en los ejes estratégicos (MDMQ 2007, 7). El eje económico estaba conformado por las comisiones de Desarrollo Económico e Infraestructura Productiva, Conectividad y Competitividad, y Comercialización. El eje social por las comisiones de Salud, Cultura, Educación, Deporte y Recreación, Equidad

Social y Género, y Convivencia y Seguridad Ciudadana. El eje territorial por las comisiones de Suelo y Ordenamiento Territorial, Movilidad, Ambiente, Áreas Históricas y Patrimonio, y Propiedad y Espacio Público. Y el eje administrativo de Gobernabilidad e Institucionalidad conformado por las comisiones de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana, Desarrollo Parroquial, y Presupuesto, Finanzas y Tributación.

El ajuste organizacional realizado en la segunda alcaldía de Paco Moncayo consolidó la estructura institucional del municipio metropolitano, pues reforzó estructuralmente la descentralización por medio del *holding* de empresas metropolitanas proveedoras de servicios, y la red de corporaciones que operaban en nuevas áreas y competencias asumidas localmente; al igual que con la desconcentración funcional en las administraciones zonales que ampliaron sus facultades ejecutivas.

Por medio del conglomerado de empresas, corporaciones, fundaciones y administraciones zonales, se extendió el campo de competencias del municipio metropolitano, pues a fines de la década de 2000 tenía bajo su responsabilidad veintidós ramos de actividad. Luego de quince años de la progresiva conversión al distrito metropolitano, de las sucesivas adecuaciones institucionales y de un sostenido crecimiento organizacional, se había logrado afianzar un modelo de colaboración público-privado para la gestión urbana que se consideraba exitoso, según lo expresó el director general de Gestión del Desarrollo del municipio metropolitano:

> En Quito se han desarrollado recientemente varios proyectos exitosos, que contemplan una sostenida participación del sector público y del sector privado (desde su concepción) y generan dinámicas positivas para el desarrollo local ya que contribuyen a articular intereses diversos en torno de actuaciones de interés colectivo. [...] La experiencia y la práctica de la Municipalidad de Quito en el desarrollo de esquemas asociativos para proyectos sustantivos es importante pilar de una gestión democrática y permite cimentar procesos de gobernabilidad adecuados. [...] Algunos ejemplos de los grandes proyectos estratégicos que se desarrollan con participación público-privada en Quito son: nuevo aeropuerto de Quito, teleférico del Pichincha, promoción y desarrollo turístico, gestión ambiental (parques metropolitanos, recuperación de ríos y quebradas, forestación, revisión vehicular), seguridad ciudadana,

> recuperación del Centro Histórico, sistema de transporte público METROBUS Q, promoción de vivienda, servicios de salud (ConsaludQ), Centro Turístico Mitad del Mundo. (Carrión s. f., 184-5)

Si bien las secretarías son las instancias responsables, las empresas y corporaciones públicas tienen autonomía establecida en las ordenanzas de creación y en los reglamentos internos de constitución; en los hechos ocurrió que las empresas y corporaciones metropolitanas habían sido colonizadas progresivamente por el enfoque empresarial privado, eran empresas públicas que funcionaban con procedimientos organizacionales y gerenciales de mercado, según se evidenció en el informe de liquidación de la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito y sus dependencias relacionadas, que estableció que se "extrajo del Derecho Público y se pasó al Derecho Privado una gran cantidad de competencias públicas" (MDMQ 2009).

Así, en el transcurso de dos décadas de continua readecuación institucional, liderada y sostenida por las autoridades locales, se consolidó la estructura corporativa del municipio metropolitano de Quito, en la que tienen mayor peso las empresas, corporaciones, fundaciones y centros por sobre las dependencias administrativas, aunque, formalmente, en el organigrama funcional estén supeditadas a las secretarías y direcciones principales.

La reingeniería organizacional emprendida con la descentralización, creando entidades para asumir las nuevas competencias, ensanchó el segmento autónomo del aparato municipal; mientras con la desconcentración en las administraciones zonales y delegaciones, se irradió los servicios de atención a la ciudadanía en el distrito metropolitano, y se extendió con limitaciones el segmento dependiente del aparato municipal.

Las readecuaciones institucionales, aparentemente, no afectaron al Concejo Metropolitano que se mantuvo limitado a las facultades legislativas, a la participación de ediles en las comisiones metropolitanas y en los directorios de las empresas, corporaciones y fundaciones. La soberanía del concejal como legislador se atenuó al convertirse en miembro de los directorios de entidades autónomas ejecutoras, en las que el alcalde ejerce un amplio margen discrecional en las decisiones estraté-

gicas. La reingeniería organizacional ratificó una antigua tendencia de alineación empresarial que buscaba ampliarse, y consolidó el modelo de municipio metropolitano dotado de abultadas facultades ejecutivas, convertidas en poderosos brazos operadores descentralizados empresarial y corporativamente, y desconcentrados territorialmente en las administraciones zonales.

En los albores del proyecto metropolitano Fernando Carrión (1987) advirtió la tendencia de modernización del aparato municipal, con el fortalecimiento de las empresas municipales sobre las comisiones designadas por el concejo, y sobre los departamentos de gestión temática, que privilegiaba la racionalidad tecnocrática desvinculada de la política, convirtiendo a los ciudadanos en consumidores y usuarios de servicios, y desplazando la representación ciudadana y el poder del Concejo Municipal hacia las empresas municipales que en la práctica asumían la autonomía municipal.

Las distintas empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas creadas o adecuadas con la asunción de la normativa del distrito metropolitano, registradas en la tabla 2 —la que se elaboró teniendo como referencia la fecha de las ordenanzas metropolitanas de constitución o reforma de las entidades, aunque no constan algunas de las empresas previas a la conversión metropolitana—, permiten tener una perspectiva del *holding* empresarial municipal con el que opera el Municipio del DMQ.

Del creciente número de entidades metropolitanas, cada una de las cuales conlleva su propia complejidad organizacional, un específico esquema procedimental, una variedad de personal técnico y operativo involucrado, así como determinado alcance competencial, se puede colegir fácilmente que estas entidades absorben la mayor proporción de recursos y presupuesto municipal, dado que constituyen los mecanismos prioritarios para la provisión de servicios en el distrito metropolitano. Tomando como referencia el año 2009, el 80 % del presupuesto municipal fue ejecutado por las empresas, corporaciones y fundaciones municipales, y el 11,3 % por las administraciones zonales (Bassante s. f., 55); mientras el gasto corriente representó el 8 % del presupuesto, y el gasto de inversión fue del 86 % del presupuesto municipal (52).

Tabla 2
Entidades municipales metropolitanas

Período	Empresas, corporaciones y fundaciones	Año
Rodrigo Paz	Fondo de Salvamento (FONSAL)	1987
	Empresa Metropolitana de Rastro (EMR)	1989
	Empresa Eléctrica Quito (reforma)	1990
	Empresa Metropolitana de Transporte (EMTTT)	1990
Jamil Mahuad	Compañía Trolebús	1991
	Fundación Caspicara	1992
	Policía Municipal Metropolitana (reforma)	1992
	Instituto de Capacitación Municipal	1992
	Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable	1993
	(EMAAP) (reforma)	1993
	Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO)	1993
	Patronato San José (reforma)	1993
	Empresa Metropolitana de Desarrollo Urbano (EMDUQ)	1994
	Empresa Metropolitana de Obras Públicas	1994
	Fundación Zoológico del Ecuador	1994
Paco Moncayo	Corporación Aeropuerto y Zona Franca (CORPAQ)	2000
	Empresa Metropolitana Quito Turismo (CORPOTURISMO)	2001
	Corporación de Salud Ambiental Vida para Quito	2001
	Cuerpo de Bomberos	2001
	Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte (EMSAT)	2001
	Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciuda-	2002
	dana (CORPOSEGURIDAD)	2002
	Corporación Parque Tecnológico	2002
	Empresa Metropolitana de Logística y Comercialización	2003
	Agencia de Promoción Económica (CONQUITO)	2003
	Fundación Teatro Nacional Sucre	2003
	Fundación Museos de la Ciudad	2004
	Corporación de Salud (CORPASALUD)	2004
	Corporación de Mejoramiento del Aire (CORPAIRE)	2004
	Corporación Metropolitana Quito Cultura	2005
	Mercado Mayorista (reforma)	2006
	Fondo Quito Solidario	2007
	Corporación Instituto de la Ciudad	2007
	Empresa Metropolitana de Tecnologías y Comunicación (EMITC-Q)	
	Empresa Municipal Desarrollo y Promoción de Turismo	2008
Augusto Barrera	Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda	2010
	Empresa Metropolitana de Manejo de Residuos Sólidos	2010
	Empresa Pública Metropolitana Metro Quito	2010

Fuente: Municipio del DMQ, 2012, Índice de Carpetas del Municipio del DMQ, archivos sobre empresas, corporaciones y fundaciones. Elaboración: autor.

La conversión organizacional siguió una trayectoria incremental, de menos a más, conforme un itinerario continuo de mejoras corporativas acorde a las directrices del gobierno local, cuyas sucesivas autoridades se alinearon, a su turno, con el proceso de evolución metropolitano. En el período del alcalde Rodrigo Paz se sentaron las bases institucionales y programáticas de la conversión al distrito metropolitano, creándose las primeras cuatro empresas municipales, dos de las cuales eran antiguas empresas municipales, y dos nuevas empresas conforme a las competencias metropolitanas, aunque todavía no se había aprobado la normativa metropolitana.

En clara continuidad, en los períodos del alcalde Jamil Mahuad, se amplió el espectro corporativo con once nuevas empresas metropolitanas; posteriormente, se consolidó en los períodos del alcalde Paco Moncayo, en los que se crearon y redefinieron diecinueve entidades metropolitanas; completándose, finalmente, el *trust* empresarial en el siguiente período del alcalde Augusto Barrera, en el que se formaron las restantes tres empresas públicas. En todos los períodos las autoridades locales siguieron una misma pauta de renovación institucional.

Así, transcurridos veinticinco años de la modernización institucional que amplió la capacidad operativa del gobierno local, ensamblando una constelación de entidades público-privadas para la gobernanza metropolitana, el Concejo Metropolitano había cedido poder frente al corporativismo municipal, como lo manifestó el concejal Patricio Ubidia al final de su período: "lastimosamente esto es lo que pasaba cuando las empresas dejaban de ser públicas y pasaban a ser privadas, nos limitaba la capacidad a los concejales, quienes pedíamos cuentas, pero no pasaba nada, porque les amparaba el derecho privado (...). En este caso es un municipio paralelo" (Acta 2009, 85).

Se había consumado la configuración de un gobierno local corporativo, arraigado en un entramado empresarial público declarado adecuado para la compleja gestión municipal de una ciudad expandida desordenadamente, en el que las decisiones transcendentales residen, efectivamente, en los círculos superiores del alcalde y sus decisores. Con la descentralización empresarial y la desconcentración administrativa se

había dado paso al incremento de las atribuciones ejecutivas del alcalde y su constelación institucional, desluciéndose las atribuciones legislativas de los ediles metropolitanos. El corporativismo municipal concentró la capacidad operativa en las entidades descentralizadas metropolitanas, posteriormente denominadas públicas, y en menor proporción en las administraciones zonales desconcentradas, aunque ambas operan como brazos ejecutores del alcalde.

No obstante, coordinar la gestión de un enorme aparato institucional compuesto por 39 entidades municipales, muchas de las cuales tienen sus propios directorios corporativos y un margen de autonomía relativa, representa un gran desafío. ¿Hasta dónde este gigantesco entramado metropolitano devino eficiente para resolver los grandes problemas que afectan la calidad de vida de la población de Quito? A casi tres décadas de su progresiva creación, cuestiones como el caótico tránsito urbano carente de un sistema de transporte público, la creciente contaminación ambiental provocada por las continuas descargas residuales capilares y atmosféricas, la inseguridad ciudadana asociada con la violencia urbana, y sobre todo el desordenado crecimiento urbanístico impulsado por el *trust* financiero inmobiliario, no están resueltas. Aspectos neocoloniales de la convivencia entre sus habitantes, como la estigmatización de las diferencias culturales y la inferiorización de la pobreza, están ausentes de las preocupaciones y propósitos del entramado corporativo municipal.

El enfoque inicial del distrito metropolitano de dotar de una gestión estratégica al gobierno local fue reemplazado por la lógica expansiva del crecimiento institucional municipal. Un colosal corporativismo metropolitano de entidades sobrepuestas, competencialmente enredadas, fue copando a la acción pública municipal, atrapando a sus autoridades en un entramado procedimental que, paradójicamente, reduce sus capacidades de respuesta ante los acuciantes problemas urbanos; parecería que el fin último fuera el corporativismo municipal y no la gestión de la ciudad, en una suerte de ablución institucional que en vez de resolver encubre los problemas de la ciudad.

El gigantismo institucional metropolitano, cual mítico monstruo griego: la Hydra de Lerna, una serpiente gigante de múltiples cabezas ve-

nenosas, dificulta visualizar el horizonte ofrecido de una ciudad ordenada, por lo que así como el mito griego implicó el sacrificio de la Hydra, el colosal corporativismo municipal requeriría, al menos, de podas institucionales en pos de la eficiencia para resolver los problemas de la ciudad.

De la ciudad jardín a la región: Trazos y relatos

Quito en un lapso de setenta años tuvo ocho planes urbanos, varios planes de uso y ocupación del suelo, y numerosas ordenanzas de zonificación, lo que ha generado la idea de que la capital es la ciudad más planificada del país. La existencia de los planes urbanos no necesariamente significa que Quito sea una urbe suficientemente planificada, dotada de una completa estructura funcional, con complementariedades espaciales entre lo urbano y lo rural, y que preste condiciones equitativas de vida para sus habitantes. Lejos está de eso.

Sin duda, la ciudad tiene una larga práctica de planificación que ha sido influenciada por las ideas y conceptos de las disciplinas, al igual que por los contextos históricos del país, sobre lo cual Carrión y Vallejo señalaron que los planes de la ciudad, aludiendo a los contextos, se hicieron de tres maneras sucesivas: el plan "regulador", el plan "desarrollista" y el plan en "la crisis" (1994, 16), a los que se podrían añadir otros dos: el plan "en dolarización" y el plan "progresista".

Entre los planes, como es de esperarse, hubo continuidades técnicas y diferencias de enfoques. Se formularon en una secuencia de menos a más, esto es en condiciones acumulativas de información y conocimientos con los que progresivamente ampliaron la mirada urbanística y la escala territorial: los primeros planes se enfocaron en el crecimiento nuclear de la urbe, los siguientes en la expansión de la ciudad y su área de influencia, y los más recientes en la dinámica territorial de la ciudad-región. Los planes compartieron la preocupación por controlar la densidad demográfica, la orientación del trazado urbano, la dotación de servicios, las áreas de vivienda, los emplazamientos de la economía, el rol del municipio y ciertas ideas del futuro de la ciudad.

La larga experiencia de planificación urbana muestra dos constantes: por un lado, hubo continuidad en la formulación de los planes, varios

alcaldes recurrieron a ellos, otros se cobijaron en alguno precedente y lo extendieron con determinado reglamento, o aplicaron una ordenanza sustitutiva; y por otro lado, fue discontinua su ejecución, pues con la misma vehemencia con la que se planificaba la ciudad, se arguyeron múltiples factores y externalidades que impidieron su cabal ejecución: eran muy costosos, carecían de capacidad normativa, no se aprobaron en el concejo o simplemente no se aplicaron. De todas maneras, los planes urbanos, aunque en la práctica se ejecutaron parcialmente, representaron un esfuerzo municipal por pensar la ciudad, por cimentar imágenes de un futuro mediato, y sus narrativas argüían la promesa de una ciudad ordenada.

Los planes de la ciudad en el ejercicio prospectivo perfilaron iconografías de potenciales transformaciones urbanas, evidenciando hasta dónde las propuestas estaban efectivamente asentadas en la realidad, aunque muchas veces mostraron desproporciones disciplinares, por ejemplo, los fundamentos históricos generalmente fueron alegóricos, sirvieron para enlazar imágenes distantes en el tiempo con las intervenciones de corto plazo. La sociedad se volvía difusa bajo los enfoques de la población como objeto de atención de las políticas municipales, en medio de las visiones acerca de los bienes edificados, las proyecciones de la infraestructura y el equipamiento físico. En los planes reinaban las descripciones empíricas de las tendencias de la ciudad: generosos en indicadores tangibles, parcos respecto de su cultura.

Asimismo, hubo énfasis en la planificación conforme se modernizaba la urbe. Aunque todos compartían el propósito de controlar la expansión urbana, los primeros planes formulados entre los años 40 y 70 del siglo XX privilegiaron los aspectos regulatorios urbanísticos ante el crecimiento descontrolado de la ciudad y las limitaciones municipales. Entre los años 80 y 90, en cambio, los planes ampliaron el enfoque del paisaje urbano, geográfico, económico, social y el rediseño institucional con la transición a distrito metropolitano. De los años 2000 en adelante, los planes adoptaron la perspectiva de políticas estratégicas para la consolidación metropolitana.

Paradójicamente, los planes, al interpretar la economía que sostiene a la ciudad, convirtieron la concentración económica en una for-

taleza de la ciudad-región, con lo que velaron la comprensión del patrón de poder regional asociado con la segregación urbana, la inequidad social y la inferiorización cultural de sus habitantes. Y es que la lógica de la planificación urbana es proponer lo posible, antes que lo deseado, no caben los planes disruptores, sino los planes orientados a fortalecer el orden regulatorio de la sociedad urbana, con lo que los planes adoptaron progresivamente enfoques inclusivos, ciudadanos y participativos en pos de la democratización de la ciudad.

Los planes se asumen como instrumentos gubernamentales para el adelanto de la ciudad. Operan en calidad de conectores culturales que someten la diversidad territorial y la heterogeneidad social a la uniformidad urbana y a la homogeneidad ciudadana, recurriendo a la racionalidad medios-fines, y a la visión de progreso como condición del bienestar. Si la ciudad y el municipio son las mayores instituciones locales en la ruta de la modernidad, los planes urbanos son la bitácora del trayecto que contiene trazos espaciales y relatos culturales de la ciudad de destino.

Los enfoques normativos

Los antecedentes se remontan a los denominados "planes generales de obras públicas municipales", que acostumbraban presentar los presidentes del Concejo Municipal en los años 20 del siglo pasado para organizar el presupuesto público. Más tarde, en 1939, se intentó preparar un plan que se limitó a unas cuantas "formulaciones aisladas, espontáneas y parciales" hechas por Eduardo Pólit, a pedido del presidente del Concejo Municipal Gustavo Mórtensen (17). El inicio de la planificación de la ciudad de Quito está fechado en marzo de 1942, cuando el arquitecto uruguayo Guillermo Jones Odriozola empezó el estudio del primer plan regulador de la ciudad, a pedido del municipio capitalino, quien luego de dos años de trabajo presentó a fines de 1944 el proyecto del Plan Regulador para la Ciudad de Quito.

El plan, como lo expresó su autor, era su "interpretación emocional y estética" de una ciudad defectuosa que evolucionaba hacia una urbe populosa y moderna (Odriozola 1945, 6). Definió la ciudad como el "hogar" cada vez más limpio, sano, moral y feliz de los individuos que

forman una familia. Con base en una visión del trabajo subdividió a la población en tres categorías: obreros, empleados, y propietarios, gerentes y administradores de las empresas, que debería tener sus barrios de vivienda cercanos al lugar de trabajo, por lo que la población se alojaría en "Zonas de vivienda: obrera, media y residencial. Zonas de trabajo: industrial, artesanado, oficinas y negocios. Zonas de esparcimiento: deportes, paseo y descanso" (7). Hizo análisis de densidad de vivienda y proyectó la ciudad para una población de 500 mil habitantes, sobre una superficie 4 416,10 ha, consideró que "los 200 mil nuevos habitantes fruto del crecimiento deberían distribuirse en los centros de la periferia como Cotocollao, Guápulo, Carrera Sur, etc." (18).

Propuso que la ciudad se dividiera en la zona sur como el lugar de las industrias y los barrios obreros, la zona centro de empleados del comercio y oficinas públicas con sus barrios, y la zona norte con los barrios residenciales de los propietarios y gerentes, siguiendo una "tendencia natural y lógica ya iniciada por las gentes de Quito", dijo Odriozola (9). El concepto eran los barrios como unidades autosuficientes dotadas de servicios, equipamiento, centros de abastecimiento, escuelas que se diferenciaban de los lugares de trabajo por fajas de parques y zonas de transición, áreas de esparcimiento y avenidas: "La organización a base de células y barrios, la ubicación de centros cívicos, con todos los elementos necesarios para la vida casi independiente de esos barrios, su enlace por medio de los distritos con sus centros" (9), hasta unirse al gran centro de la ciudad.

Teñida de humanismo esbozó la idea regional de lo que consideraba era la ciudad: "centro de gobierno" al que concurren las fuerzas vivas, centro geográfico en el que convergen las rutas aéreas y terrestres, "centro cultural" por los "tesoros coloniales" que encierra la ciudad antigua, y centro paisajístico que atrae a las gentes a radicarse; por lo que "Quito influye en la vida y actividad de las ciudades ubicadas en el callejón interandino y que se hallan sobre las rutas que convergen o pasan por ella", afirmó Odriozola (12). De alguna forma también era la idea germinal, en la planificación urbana, de la ciudad equinoccial.

Basado en lo que consideraba las "estadísticas de las principales oficinas de urbanismo de las grandes ciudades británicas" (1945), esta-

bleció que las condiciones generales de agrupamiento de las gentes en Quito serían en unidades mínimas de mil personas, dotadas de viviendas, servicios diarios de alimentos, lugar de reuniones y guardería; cinco de estas unidades formarían un barrio de cinco mil personas provisto de servicios de compras, salud, alimentos y parques; los barrios, a su vez, se agruparían en ocho células barriales que formarían pequeños distritos con una media de población de 40 mil personas, equipados con servicios colectivos de hospital, teatros, centro de comercio, un gran parque, áreas recreativas, deportivas y centro de transportes (25-6). Los barrios eran la unidad espacial del plan de la ciudad jardín.

Preocupado de los espacios libres para áreas de recreación, estableció que la ciudad disponía de 73,76 ha de "espacios libres" y calculó que se necesitarían 315 ha, planteó ir a la "conquista de espacios interesantes y pintorescos", convirtiendo las quebradas en parques con rellenos y saneamiento sanitario, pues eran lugares insalubres (31). La uniformidad urbanística del espacio en el plan estaba teñida de una perspectiva civilizatoria de homogeneidad.

Sus ideas chocaron contra la realidad de la ciudad que había crecido "completamente amorfa y desorganizada", con sus distintas partes diseminadas sin criterio, los establecimientos educativos concentrados en el centro, mientras las zonas sur y norte estaban desprovistas. Para corregir los múltiples defectos que registró en la ciudad desordenada, propuso emprender grandes desplazamientos edilicios, y que el municipio adquiriera suficientes terrenos para la reorganización urbana (43). Se debía empezar por la residencial zona norte, para lo cual preparó un plan de tres pasos: primero, expropiar terrenos para la creación de parques e instalaciones; segundo, urbanizar las grandes avenidas parques que enlazarían la gran zona residencial del norte con el resto de la ciudad; tercero, construir en terrenos municipales las obras verdes y las instalaciones de juegos deportivos.

El plan de Jones Odriozola provocó revuelo entre la gente eventualmente afectada por las ideas de derrocamientos y expropiaciones que se proponían, al punto que muchas personas se "levantaron contra mí", comentó Odriozola años más tarde, "hasta el presidente del conce-

jo tenía que ir armado a ciertas reuniones porque había peligro de que hubiera un conato de asesinato contra él" (1991), recordó Odriozola cincuenta años después. Aunque en realidad, como lo constató en el año 1974 cuando vino a la ciudad invitado por el municipio de Quito, "muy pocas cosas se llevaron a cabo", sobre todo "no se llevaron adelante las cosas más importantes", comentó, incluso un ilustre arquitecto quiteño le obsequió un par de volúmenes sobre la planificación de la ciudad con la dedicatoria al "autor del proyecto más poético que he visto sobre Quito", rememoró Odriozola (9).

Aunque su propuesta de ciudad jardín apenas se aplicó, el concepto de fondo del plan de Jones Odriozola sobre la ciudad dividida en tres zonas legitimó la segregación urbana de la ciudad longitudinal, confiriéndole racionalidad urbanística al empalmarla con las nociones de ejes, zonificaciones, distritos y centros especializados urbanos. Le otorgó un lenguaje urbanístico a la desordenada y excluyente urbe que encontró. Su argumentación legitimó la segregación urbana, considerándola un "acierto lógico" de la gente de Quito; era lo normal que el centro de la urbe separara la deprimida zona sur de la privilegiada zona norte, visión que se reeditaría en los siguientes planes hasta que la ciudad se extendió hacia las planicies extremas y los valles orientales, formándose nuevas centralidades en las que se reproducía, de modo sistémico, la segregación urbana.

La década de los años 60 del siglo XX estuvo influenciada por los enfoques de marginalidad y la búsqueda de bienestar económico, había que superar las culturas tradicionales que obstaculizaban el progreso, proclamaba el modelo desarrollista en ascenso, en el que la planificación nacional tenía un papel relevante como instrumento de programación del futuro. Eran las ideas que cobijaban a los proyectos de industrialización, reforma agraria, vivienda, artesanías y cooperativas que el Estado con la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), el sector privado y la ALPRO promovían en el país.

El ambiente en la capital era de expectativa ante las primeras iniciativas privadas mutuales de acceso a la vivienda multifamiliar, estimuladas por la ALPRO y con la creación del Banco Ecuatoriano de la

Vivienda (BEV) impulsó los pioneros programas de vivienda "de interés social". El crecimiento urbano en torno a la vivienda empezaba a mostrar proporciones insospechadas, develaba un paulatino alineamiento de bancos privados, empresas constructoras, las nacientes mutualistas y el propio municipio, por lo que se hacía necesario contar con un cuerpo normativo municipal que reglamente el crecimiento urbano experimentado por la ciudad.

Al inicio de la alcaldía de Jaime del Castillo se aprobó, mediante la Ordenanza 1165 de julio de 1967, un plan de vocación reglamentaria que se había elaborado en el transcurso del año anterior, denominado Plan Director de Urbanismo. El nuevo plan no planteó un modelo disyuntivo de ciudad como el de Odriozola, sino que se inclinó por los trazos urbanísticos antes que por el relato urbano, y se propuso reglar el crecimiento de la ciudad haciendo algunas proyecciones de nuevos emplazamientos espaciales. El plan director combinaba los estudios técnicos y las propuestas de regulaciones urbanísticas.

Carrión y Vallejo (1994) sintetizaron el contenido del plan director que estuvo organizado en cinco secciones. La primera contenía el estudio de la ocupación del territorio, en la que se clasificaron los usos del suelo y las condiciones técnicas de las edificaciones, distinguiendo entre los "usos residenciales, unifamiliares, bifamiliares, multifamiliares, el equipamiento de la ciudad" y el equipamiento vecinal; de los usos industriales, áreas verdes y otros servicios, a cada uno de los cuales se le asignaba una distribución de población (20). La segunda sección tenía una suerte de código de arquitectura en el que se establecían las especificaciones y estándares de usos del suelo, tamaños de lotes, dimensiones de retiros, alturas, etc.; era una reglamentación para edificaciones principalmente de vivienda.

La tercera sección, basada en el reconocimiento de la forma policéntrica que adquiría la ciudad, propuso diferenciar entre el equipamiento urbano que correspondía al conjunto de la ciudad del equipamiento de vecindad y el equipamiento barrial, apoyado en estudios de reubicación del centro de gobierno, los terminales terrestres y el aeropuerto en Calderón (20). La cuarta sección comprendía un análisis de la "zona histórica de la ciudad", y la quinta sección planteó un sistema vial que

conecte el sur y el norte mediante vías de circunvalación y túneles que atraviesen el centro, siguiendo la forma longitudinal de la ciudad (20).

Como lo señalaron Carrión y Vallejo, el plan director no contempló el análisis regional, y aunque se enfocó en el aspecto físico de la ciudad, no tuvo la instrumentalización adecuada ni el financiamiento necesario, por lo que no se ejecutó; sin embargo, la normativa reglamentaria sí se aplicó y se mantuvo vigente hasta entrados los años 90, reglando la configuración edilicia capitalina (20). Poco después, en 1971 la Ordenanza 1353 declaró a la ciudad y sus periferias como Centro de Desarrollo Urbano de Emergencia, denominando a esa zona como Área Metropolitana de la Capital de la República (IMQ 1992, 14-5), con una estructura territorial de área urbana definida por el límite de abastecimiento de agua potable, área suburbana o área de expansión de la ciudad, áreas urbanas y suburbanas de las parroquias rurales, y área rural.

Seis años más tarde, en la alcaldía de Sixto Durán Ballén, se emprendió con un nuevo plan denominado Quito y su Área Metropolitana, Plan Director 1973-1993. El contexto nacional había cambiado, pues los años 70 fueron el período en que el Gobierno militar emprendió el mayor esfuerzo de planificación nacional, enlazando su reformista proyecto "nacionalista y revolucionario" que impulsaba el desarrollismo y el crecimiento económico con epicentro en las ciudades, las que se expandirían como los núcleos de la economía. En el caso de Quito, estimuló el exponencial crecimiento urbano por su condición de destino privilegiado de las inversiones provocadas por el del auge petrolero de esos años. El lugar del progreso eran las ciudades.

El plan que había elaborado el municipio capitalino combinaba la orientación para regular el crecimiento inmobiliario y el tránsito de la ciudad con un enfoque desde ya autonomista en lo local, mientras la acción programática gubernamental era de articulación nacional; no obstante, el estudio del plan metropolitano, concluido en 1973, representa la primera "conceptualización" municipal, de alcance público, sobre la región de la ciudad (Carrión y Vallejo 1994, 23). El estudio abarcaba "cuatro planes de desarrollo: espacial, social, institucional y económico", pero acabó proponiendo un "esquema de ordenamiento

territorial" basado en la "densificación y descentralización parcial" del área metropolitana. El estudio no fue considerado ni aprobado por el Concejo Municipal (23), aunque más tarde, algunos de sus elementos fueron retomados en el siguiente plan de la ciudad.

A comienzos de los años 80, el país se encontraba agitado con la transición a la democracia que había sido diseñada por la clase política quiteña, que elaboró una nueva Constitución en 1978 y trazó el esquema de partidos políticos que se implementó a comienzos de la década. En la ciudad emergían numerosos partidos, movimientos y coaliciones políticas en reemplazo de los tradicionales partidos, mientras las maquinarias electorales se repartían los barrios.

Por su lado, el municipio enfrentaba una creciente complejidad en la gestión de la ciudad, la que recién había asumido una nueva condición internacional: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) declaró a Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad el 8 de septiembre de 1978. La urbe había mudado su anterior configuración compacta y longitudinal: pasó a una policéntrica formada por la macrocentralidad de las zonas gubernamental, residencial, financiera y comercial; en sus costados surgieron numerosos asentamientos humanos precarios, promovidos por la especulación del suelo, y se conurbanizaron algunas de las cabeceras parroquiales de los valles orientales circundantes. La ciudad se había extendido en una superficie mayor que amplió el perímetro urbano.

El alcalde Álvaro Pérez, con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional, impulsó la realización de un plan de ordenamiento que encontrara soluciones integrales a los desequilibrios urbanos provocados por la expansión, con el propósito de lograr el "bienestar social, mejoramiento económico y ordenamiento urbanístico de la población y la ciudad" (IMQ, 1980, 14), por lo que a fines de 1980 se presentó el denominado Plan Quito que fue aprobado por el Concejo Municipal en enero de 1981. Desde el inicio, el plan reconoció la nueva condición metropolitana de la ciudad, conformada por la existencia de "microrregiones" con incidencia sobre las actividades y la población que se asientan en la ciudad, y la definió de la siguiente forma:

> tanto a nivel económico como social, Quito se ha constituido en un núcleo alrededor del cual se organiza un amplio conjunto de fenómenos diversos y heterogéneos. A nivel económico, es un hecho que esta ciudad aparece como la cúspide de una larga cadena, a la cual se ha hecho referencia. Es, por decir de alguna manera, el centro organizador de una multiplicidad característica del tipo de desarrollo implementado en el país. (24)

El plan problematizó el concepto en boga por esos años de "polo de desarrollo", argumentando que en la ciudad no se había dado la gran industrialización y concentración poblacional como ocurrió en otras urbes, se trataba más bien de una peculiar alineación de "núcleos organizadores" que integran una "cadena que culmina en el núcleo mayor" de Quito, configurado con relación a la Sierra y al resto del territorio nacional. Se planteó que la tendencia ecuatoriana en la formación de áreas metropolitanas, al contrario de los casos de homogenización y consolidación, era el mantenimiento de las características previas de las localidades y las zonas integradas a la ciudad, por lo que más que área metropolitana debería hablarse de "microrregiones o áreas de influencia" funcionales al desarrollo de la urbe.

El área de influencia se expresaba en un espacio indefinido con solapamientos rurales y urbanos, por lo que presentaba "problemas de delimitación" de la superficie del área metropolitana y la que queda por fuera, de ahí que se consideró que sería más adecuado "hablar de un área de influencia o microrregión" (25-6). Asimismo, señaló que una deformación del estilo de crecimiento que la ciudad había adoptado era la progresiva "incorporación de áreas rurales" a la trama urbana, con la "implantación de nuevas urbanizaciones legales e ilegales"; proponía que la política urbana para Quito "requería más de una consolidación y racionalización del área existente, que de una incorporación de nuevas áreas" (27).

El plan declaró tres niveles de objetivos. A nivel del país, buscaba consolidar la capitalidad; a nivel regional, equilibrar la dinámica intrarregional; y a nivel de la ciudad, estructurar un espacio unitario de Quito y su microrregión, racionalizar el funcionamiento de la ciudad, conservar el área histórica, preservar la imagen urbana, armonizar la ciudad y su medioambiente, dirigir el crecimiento urbano con la orga-

nización racional del espacio urbano, la distribución de los servicios y equipamiento básicos, canalizar el asentamiento espontáneo, promover la participación y coordinación institucional, y fomentar las organizaciones sociales (53-4). El Plan Quito, al menos desde sus objetivos, visualizó la erradicación regional de la ciudad capital.

Estableció un horizonte temporal hasta el año 2000, se declaró obligatorio para la municipalidad y referencial para los agentes de desarrollo. Puntualizó que era un plan de ordenamiento urbano, esto es que no da "pautas sobre el desarrollo económico y social de la ciudad, sino más bien crear y ordenar el marco espacial que haga posible ese desarrollo" (57); por lo que instauraría normas de carácter técnico y jurídico que canalizarían y regularían el desarrollo físico espacial de Quito y su microrregión, como "un todo unitario".

Operativamente, el plan dividió al área metropolitana de acuerdo a los usos del suelo y a las densidades demográficas en once distritos, distribuidos cinco en el área urbana, y seis en la microrregión: San Antonio, Calderón, Tumbaco, Los Chillos, Turubamba y Aeropuerto (171-6), este último en la planicie de Tababela donde se había proyectado la implantación de la nueva terminal aérea, con acceso por una vía perimetral. Los estudios sectoriales de las catorce áreas temáticas de soporte del plan se organizaron de acuerdo con los once distritos, y los eventuales planes maestros de agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, comunicaciones, vías y transporte considerarían a los distritos.

El plan planteó políticas generales para el desarrollo de Quito y su microrregión, a partir de tres consideraciones generales. Se debía asumir a la capital y su microrregión como un "nuevo concepto de unidad de planificación, dentro del contexto político-jurídico del país, e implementar los mecanismos que permitan lograr esa jurisdicción" (623); esta afirmación aludía a que se debía reconocer al distrito metropolitano como un nuevo nivel de la división político-administrativa, como efectivamente ocurrió con la aprobación de la LRDMQ una década más tarde.

Planteaba la "necesidad de coordinar los planes de desarrollo microrregionales establecidos por la municipalidad", con el plan nacional de desarrollo para asignarle el rol que debe cumplir la microrregión

dentro del contexto nacional (623); esta otra afirmación, hecha probablemente con buena intención, simplificaba la dinámica histórica, económica y cultural de la región de Quito respecto del país, debido a que el enfoque sincrónico excesivamente diagnóstico y poco propositivo del plan impedía comprender el rol jugado por la región de la Sierra centro norte con núcleo en Quito.

La asignación de roles a las regiones desde el Estado central como compensación a sus aportes al país requiere de la subsidiaridad regional (Stöhr 1999), algo de lo cual se había emprendido en la década anterior, mediante la formación de entidades regionales autónomas en varias de las regiones desatendidas. La vinculación de Quito, en cambio, era inversa: antes que el Estado le asignara un papel más allá de la capital del país, la región quiteña había configurado su heterónoma relación con el Estado nacional por medio de los poderes regionales. La declaración del plan en este aspecto era retórica, desconocía la dinámica regional y era contradictoria con su propia afirmación de Quito como el eslabón final de un encadenamiento mayor.

La demanda de que se considere a Quito y su microrregión como un "todo unitario", sometido a un mismo plan integral de desarrollo físico para la preservación y crecimiento urbano, aludía a la inevitable innovación institucional del municipio capitalino para efectivamente hacerse cargo de la problemática metropolitana, no era suficiente con declararla, sino que requería su modernización organizacional para emprender con la gestión integral de un territorio mayor al centro urbano.

De ahí que las acciones inmediatas que propuso el plan empezarían con la desconcentración administrativa de los organismos nacional, municipal y privados, constituyendo centros de equipamiento y servicios en los distritos propuestos en él. Se impulsaría una trama de acuerdos operativos para la primera fase del plan, con los agentes urbanos, los gobiernos seccionales de los cantones y provincia aledaños, junto con la consolidación del distrito centro norte como el núcleo político, administrativo y económico de Quito (IMQ 1980, 637).

El Plan Quito, pese a declararse normativo para fines de regular el desarrollo urbano de la ciudad, se limitó a los estudios diagnósticos de soporte que fueron bastante detallados, pero no logró formular las pro-

puestas operativas de acción pública, y tampoco montó el corpus técnico y jurídico anunciado, con lo que no consiguió mayor trascendencia institucional; aunque un año después con base en sus planteamientos se formularon el Plan de Ocupación del Suelo y el Código de Arquitectura y Urbanismo, que tampoco se aprobaron en el Concejo Municipal (Carrión y Vallejo 1994, 24). No obstante, el Plan Quito representó un esfuerzo por dotar de una visión metropolitana al municipio capitalino, aunque su mirada se limitaba al área de influencia de la ciudad dentro del cantón Quito.

La perspectiva de transición

Una década después, en pleno auge de la reforma neoliberal del Estado en la que adquirían notoriedad los municipios, con la emergencia en varios cantones de las pioneras experiencias de gobiernos locales participativos, los que se mostraban innovadores frente al desgastado Estado nacional, en la alcaldía de Rodrigo Paz, en 1992, se presentó el denominado Plan Distrito Metropolitano alineado con el mandato constitucional de crear el DMQ (IMQa 1992). El plan, soportado en el mayor conjunto de estudios realizados desde el municipio sobre la ciudad, se desplegaba en un extenso programa editorial de dos fases: la primera contenía los estudios y propuestas estructurales del crecimiento urbano, y la segunda las intervenciones proyectadas en la planificación.

El plan partía de un diagnóstico que confirmaba la condición de ciudad segregada, que había adoptado un desarrollo urbanístico excluyente de "miles de sus habitantes", con una configuración territorial de características especulativas, y organizaciones sociales en las que primaba lo económico. La ciudad había desembocado en una situación de "desgobierno" (Acta-O 1990). El municipio había perdido su condición de administrador de la ciudad, en medio de una institucionalidad público-privada con competencias superpuestas que enredaban la gestión urbana, provocando crónicos problemas de transporte, la crisis de la centralidad, mientras una cuarta parte de la población estaba asentada en los barrios periféricos en condiciones de pobreza.

El plan se propuso tres objetivos generales: "Delinear los mecanismos de gestión y administración gubernamental" para que el Conce-

jo Municipal recupere el control del desarrollo de la ciudad, en coordinación con los gobiernos locales, el Estado nacional, las organizaciones sociales y el sector privado. Establecer las condiciones adecuadas para los asentamientos humanos satisfaciendo las demandas de empleo, suelo, vivienda, servicios, equipamiento, transporte y abastecimiento en condiciones de preservación del medioambiente y seguridad preventiva ante los riesgos naturales. Y adoptar un sistema de planificación integral que incluya los aspectos espaciales, y el desarrollo social, económico y administrativo del cantón (IMQa 1992).

El Plan Distrito Metropolitano, en consecuencia, se organizó en tres programas. El de Gobierno Metropolitano para estudiar la base territorial del área metropolitana, establecer sus límites y las formas adecuadas de división especial, la nueva organización territorial de la ciudad y sus áreas de influencia, para revisar las adecuaciones organizacionales de la administración municipal, actividades que convergieron en la propuesta de LRDMQ.

El Programa de Desarrollo Socioeconómico que planteaba comprender el rol económico del distrito metropolitano y las características de su futuro desarrollo.

El Programa de Desarrollo Espacial Metropolitano, orientado a satisfacer las demandas de ordenamiento territorial, con un nutrido corpus de estudios técnicos y planes sectoriales de la estructura espacial metropolitana, relacionados con el desarrollo zonal, el modelo urbano-ambiental, la vivienda metropolitana, el plan maestro del Centro Histórico, el programa de infraestructura metropolitana, el proyecto de reglamentación urbana, el plan de desarrollo urbano parroquial, la programación anual municipal, el sistema urbano de información, el plan de localización y fomento industrial, el proyecto de protección de sistemas ambientales regionales, y el plan de protección de riesgos naturales, sísmicos y vulcanológicos (IMQ 1992, 19). En el plan de la estructura espacial metropolitana se planteó la concepción de un nuevo territorio:

El distrito metropolitano, bajo una forma de división territorial, cuyo núcleo orgánico constituyen las zonas (conjuntos barriales y parroquiales, con representación política en el Concejo Municipal) que

tendrían cierta autonomía administrativa, política e incluso financiera. La ciudad quedaría dividida en cuatro grandes zonas: Turubamba y Urinsaya, al sur; Yavirac en el Centro Histórico; y Anansaya al norte de la capital. Las parroquias rurales se dividen en seis zonas integrando cada una de ellas actividades afines y homogéneas. Se busca, en el mediano plazo, especializar los usos del suelo en cada zona y dotar de todos los servicios e infraestructura necesarios a los pobladores (IMQa 1992).

El Programa de Estructura Espacial Metropolitana, a su vez, se planteó como un plan especializado de ordenamiento general del territorio. Propuso como objetivos “precisar el rol del distrito metropolitano en la organización territorial regional y nacional”, mediante un plan de ordenamiento territorial; establecer los límites del distrito y las áreas de expansión, los patrones generales de uso del suelo; crear condiciones de autonomía en las zonas del distrito; determinar la demanda regional de equipamientos urbanos; establecer áreas de intervención prioritaria; ordenar la información; establecer el sistema vial regional; preservar el medio ambiente, y la conservación de las áreas históricas. Se consideraron tres horizontes temporales: el corto plazo, 1992-1996, para los planes operativos; mediano plazo, 1996-2000, para ajustes al inicio del nuevo período municipal; y largo plazo, 2010-2020 (IMQ 1992, 20), para la gestión metropolitana de la ciudad.

En el horizonte de largo plazo se fijó una “imagen objetivo” para el distrito metropolitano, con la que se “pretendía inducir una variación en la tendencia de concentración de la población” en la ciudad, de modo que se equilibren los balances entre demografía, servicios y equipamiento urbano. Había que orientar el crecimiento poblacional hacia los centros urbanos importantes de la región, promoviendo su conurbanización, junto con programas de ocupación urbana y mejoramiento de la infraestructura básica, pues la ciudad “ha rebasado los límites naturales de su área” incorporando un territorio que “no puede ser planificado ni administrado con los instrumentos de gobierno y planificación existentes”, se decía (IMQa 1992, 16). La nueva imagen de Quito requería una configuración policéntrica desconcentrando las funciones del espacio central en el resto de la ciudad y la región.

En esa perspectiva se volvía ineludible una readecuación organizacional del municipio que asegure formas eficientes de participación popular. Se propuso dividir el territorio en cuatro zonas urbanas metropolitanas denominadas "centrales", cada una estaría integrada por cuatro parroquias urbanas relativamente homogéneas, y seis zonas suburbanas con las veinticuatro parroquias rurales que constituirían el área metropolitana (1992).

El análisis de las actividades económicas arguyó la conveniencia de mantener la actividad industrial en el ámbito metropolitano, por sus implicaciones laborales y poblacionales, pero habría que hacer reubicaciones según el tipo de industrias y los riesgos contaminantes. Del mismo modo, se decía que era preocupante la "pérdida de áreas agrícolas por la especulación del suelo y la urbanización", ante lo cual se consideraba imprescindible conservar las áreas agrícolas y pecuarias para que "entren en producción agresiva y dinamizar la agricultura de exportación". Sobre las actividades financieras que se habían apropiado del espacio urbano central, si bien constituyen el mayor rubro del desarrollo local y nacional, requieren un estudio particular sobre la nueva organización del espacio y las actividades financieras (IMQ 1992, 20).

El plan planteó la necesidad de una nueva organización general del territorio metropolitano, confrontando la tendencia de "ir adscribiendo territorio de la periferia a la ciudad central", con la organización de unidades territoriales o zonas que vayan resolviendo las relaciones centro-periferia, el equilibrio urbano-rural, junto con una administración descentralizada eficiente en la prestación de servicios y promotora de la participación de la comunidad (24). En el marco del plan se materializaron varios proyectos: el Sistema Urbano Informatizado, las normativas Reglamento Urbano de Quito y Código de Arquitectura y Urbanismo, y varios planes de intervención: el Plan Zonal Turubamba, el Plan Ciudad Quitumbe y el Plan Maestro del Centro Histórico de Quito en el contexto de la transición a distrito metropolitano.

Los planes de intervención se implementaron parcialmente a lo largo de los años 90 y siguientes, y el enfoque estratégico del Plan Distrito Metropolitano sirvió de "hoja de ruta" en la implementación de la transición al distrito metropolitano durante las dos alcaldías de Jamil Mahuad.

Las vocaciones estratégicas

A comienzos de los años 2000, el ambiente en Quito era de azoramiento por la reciente dolarización decretada en 1999, que provocó una fraudulenta concentración de capitales financieros, descapitalización de las medianas y pequeñas empresas, una estampida migratoria junto con el fenómeno de envío de remesas, un abrupto descenso del PIB nacional con la consecuente restricción en las finanzas públicas, la agudización de la crisis política y una creciente ola de protestas sociales.

El alcalde Paco Moncayo ganó las elecciones en el año 2000 y se reeligió en 2004, elaboró un plan de gobierno de continuidad para los dos períodos; el primero se denominó Plan de Desarrollo Integral Quito Siglo XXI, y el segundo Plan Equinoccio 21, ambos tuvieron el mismo enfoque y compartieron las directrices estratégicas. En el primer plan el propósito central era modernizar la gestión del gobierno de la ciudad, y mejorar la gobernabilidad democrática, institucionalizando la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la asignación de recursos, el control social y la rendición de cuentas (Moncayo 2010, 12).

La propuesta de planificación para la ciudad se delineó en el Plan de Desarrollo Territorial formulado en 2001 y actualizado en 2006, con el que se buscaba consolidar el distrito metropolitano definido como "el hogar para una significativa población para el tercer milenio, espacio cotidiano donde los quiteños tendrán que vivir y convivir" (MDMQ 2009, 15), pero que requería efectuar transformaciones integrales para mejorar la calidad de vida, afianzar la democracia, permitir habitar con dignidad y seguridad en un ambiente saludable y sustentable, en el que la solidaridad y el respeto rijan el "comportamiento de los vecinos", declaraba el plan.

En el diagnóstico del plan se argumentaba que el distrito metropolitano tenía múltiples atributos y potencialidades, pero también un conjunto de problemas relacionados con un territorio "ambientalmente disminuido", socialmente quebrantado, segregativo e inseguro, su identidad ciudadana era imprecisa; adolecía de un crecimiento urbano expansivo y desequilibrado, un creciente menoscabo del patrimonio histórico, una tendencia a la concentración espacial y excluyente de los servicios, la infraestructura básica era insuficiente, inadecuado gerenciamiento del

tráfico y transporte, dotación restringida de vivienda, escaso y deteriorado espacio público, además de una gestión inapropiada del espacio rural, un marco institucional incompleto y escasos recursos económicos (15-6). Ante esta realidad, si no se actúa con energía y visión de futuro, esos problemas pueden agravarse, por lo que lo primero era "salir del hoyo", declaró el alcalde en su informe de labores de mitad de período.

En la visión del burgomaestre la base de un manejo "racional, equilibrado y sustentable" del distrito metropolitano implicaba la relación entre la gente y el territorio, por lo que el gobierno municipal debe cumplir la "intrincada tarea de anticiparse al futuro para impulsar con fuerza el desarrollo del distrito". Definió el territorio como una "oportunidad para afianzar procesos de integración internacional, nacional y regional", promoviendo las vinculaciones que exigen el entorno económico, político y tecnológico "del mundo contemporáneo para alcanzar prosperidad y distribución adecuada de satisfacciones materiales y espirituales" (16-7).

Consideraba a Quito en el contexto nacional como un polo de inmigración, un espacio de "alta concentración económica y poblacional" que había establecido múltiples interrelaciones con las provincias circundantes. Declaraba que "El Distrito Metropolitano de Quito es también centro de decisiones económico-financieras de carácter nacional y regional, centro turístico, cultural y educativo con potencialidad de desarrollo tecnológico; es una región de producción y consumo de escala" (19). Se entendía a la región como un complejo de tres espacios diferenciados por articulaciones territoriales e interacciones de procesos mancomunados, en procura del desarrollo integral. El modelo de espacio región se planteaba como

> Un espacio dinamizador: el Distrito Metropolitano. Un espacio articulador de las estructuras interregionales: la provincia de Pichincha. Varios espacios activos de desenvolvimiento regional: las provincias colindantes o no, que compartan y asuman el proyecto de desarrollo mancomunado. Nichos y mercados internacionales. (20)

Asimismo, esbozó una visión de futuro en torno a potenciar el distrito metropolitano, sobre todo su capitalidad para asumir de mane-

ra irreversible nuevas atribuciones, funciones y recursos para gestionar el desarrollo local. El plan buscaba condiciones adecuadas de vida para su gente, al igual que la "competitividad de sus actividades", integrando al país como "eje generador de nacionalidad", un espacio ordenado, con bienestar y solidaridad, con óptima calidad ambiental y estética. Un "territorio seguro ante los riesgos ambientales y la violencia social", solidario con la calidad de vida y el derecho a la ciudad, competitivo y consolidado como un "centro macro regional y nacional de decisiones políticas, financieras y empresariales", un "Quito gobernable y democrático" (30-4), declaraba en sus intenciones.

Lo que se denominaba "la vocación estratégica de Quito" (2009, 37-8) se derivaba de su condición de capital del país, su localización geoestratégica y escala territorial. Ratificaba la predisposición de la urbe como "nodo económico y territorial", con capacidad de articulación de la diversidad productiva, generadora y proveedora de servicios. Se afirmaba que la realidad económica, funcional, cultural y simbólica de la ciudad era su disposición trascendental como ciudad competitiva.

En la actualización del plan, en 2004, se incluyeron las nociones de "sociedad del conocimiento y geopolítica del conocimiento" (2004, 7-8). La ciudad-región se entendía también como el "espacio de innovación", constituido por un sistema regional innovador que solo puede ser consecuencia de la conjunción de "agentes públicos, privados y académicos" que "interactúan en un territorio específico aprovechando una infraestructura particular para adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas" (6). El concepto era que las ciudades-región exitosas son las que crean un entorno de innovación, respaldado en la certeza, decía, de que la realidad ha mostrado que las empresas e instituciones que generan economía e innovación tecnológica tienden a asentarse en las zonas urbanas metropolitanas.

La visión de Quito respecto del país se había mantenido: la ciudad es el eje de la nacionalidad, pues como capital, historia y cultura representa el "símbolo que configura la nacionalidad ecuatoriana" (15). Se ratificaba su condición de centro político, económico, empresarial, administrativo, turístico, educativo y cultural de alcance nacional y regional, nodo privilegiado de comunicaciones e intercambio entre per-

sonas, bienes y servicios debido a su localización. Se amplió la mirada de Quito y su región que presentan algunas ventajas comparativas: ubicación geoestratégica, infraestructura y servicios, cultura productiva, economía diversificada y la existencia de ciertos sectores económicos que han penetrado mercados internacionales con éxito. Son factores, se decía, que pueden devenir en ventajas competitivas superando el atraso tecnológico, la baja productividad y la "mentalidad y cultura poco inclinadas a la internacionalización" (9).

El plan se declaraba alineado con el desarrollo humano sustentable: "El ser humano está en el centro de la planificación" (26-7). Se decía humanista, en tanto propendía el adelanto cultural para la transformación y el crecimiento de las personas. El plan puntualizaba que era estratégico con un horizonte hacia el año 2025, formulado a modo sistémico, en concordancia con la comprensión del distrito metropolitano como el subsistema de los sistemas provincial y nacional, en un entorno mundial. Como un "pacto nacional", basado en la adhesión y concurrencia de las "voluntades de los más diversos grupos de la colectividad quiteña", buscaba orientar "solidariamente los esfuerzos de la comunidad, hacia fines democráticamente acordados" (16).

En un lenguaje facundo la visión de futuro declaraba a "Quito capital del sol, ciudad próspera y atractiva, democrática y solidaria, centro estratégico y turístico, eje cultural de América" (17). Para su puesta en práctica se fijaron nueve políticas generales para superar los problemas existentes en la ciudad: profundización del proceso de descentralización municipal, construcción participativa de una cultura ciudadana, promoción de la productividad, competitividad y empleo, implantación de la justicia social con equidad, potenciación del territorio como recurso sustentable y equitativo, enriquecimiento del patrimonio protegido, prestación de educación universal de calidad, promoción del entorno familiar con fortalezas, y una gestión pública transparente y de calidad (17-8). Las políticas estaba asentadas en una estrategia de competitividad que pensaba a Quito como distrito tecnológico, nodo de conectividad avanzada y centro de una región de alto desarrollo agrícola, agroindustrial y turístico, con el objetivo de

> convertir a Quito en un macro *cluster* de servicios avanzados, que apoye los procesos productivos existentes en su reconversión y puesta al día, que cree las condiciones favorables para la generación e implantación de nuevas actividades económicas y que empuje la modernización tecnológica e institucional del conjunto del aparato productivo de la región. (18)

Los servicios avanzados como eje del desarrollo económico y de la modernización productiva del distrito metropolitano, se decía, eran la manera de "incorporar al progreso a la mayoría de unidades productivas económicas" de la región, sin "exclusiones de escala, rama, localización o mercado" (32-3). El plan se organizó en cuatro ejes estratégicos del desarrollo en los que se enlazaban los proyectos y las actividades.

El eje económico centrado en la economía productiva, competitiva y diversificada para el bienestar de la población (2004) promovería una cultura de la innovación, calidad y eficiencia en la sociedad y sus instituciones, mientras el municipio era el responsable de crear el "entorno favorable" garantizando la seguridad jurídica, el territorio ordenado y con infraestructura, movilidad y equipamiento de servicios.

El eje social dedicado a construir en el distrito metropolitano una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad cultural, una ciudadanía con educación de calidad, salud, vivienda digna, acceso a cultura, deportes, recreación, suficientes espacios públicos, con fácil movilidad y preferencias a los grupos vulnerables. La ciudad equitativa e incluyente garantizaría el acceso universal a la información, el conocimiento y las herramientas tecnológicas y culturales, el derecho a la libre expresión, pensamiento y manifestación cultural, a una equilibrada inversión en el territorio (2004). Ofrecería el más alto nivel educativo, académico, cultural, de salubridad, y una mejor calidad de vida a sus habitantes.

El eje territorial que buscaba convertir al distrito en un territorio racional y eficazmente ocupado, con equidad social y sostenibilidad ambiental, dotado de equipamiento productivo, social y servicios, infraestructuras modernas y eficientes para la conexión interna y externa (2004). Provisto de un sistema equilibrado de asentamientos urbanos en red para desarrollo local y regional, con uso y conservación

de agua y recursos naturales, que estimula la inversión privada a partir de la explotación sostenible innovadora y eficiente de sus localidades, y la articulación de la región quiteña con las regiones vecinas mediante mancomunidades.

Y el eje político para avanzar hacia la constitución de una cultura ciudadana que haga posible la construcción democrática de lo público; afiance su gobernabilidad en democracia; propicie normas de convivencia, comunicación y la concertación en la solución pacífica de sus conflictos; promueva el respeto al patrimonio común, el cumplimiento de deberes y derechos ciudadanos, así como la confianza en el valor que sustenta las prácticas sociales ciudadanas. Ir hacia un distrito metropolitano gobernable y democrático supone seguridad ciudadana, libertad frente al miedo, ausencia de violencia, respeto a la ley y el cumplimiento de las reglas (2004). Una imagen por todos compartida, sustentada en un sistema de comunicación socialmente construido que garantice información a los ciudadanos sobre los logros colectivos, afirmaba.

Posteriormente, la Constitución de la República de 2008 declaró el buen vivir y el Estado plurinacional e intercultural, anunciando que el país entraba en un umbral posneoliberal, que no necesariamente significaba poscapitalismo, por el que el Gobierno nacional, de postura progresista, emprendió una sostenida reforma democrática del Estado constitucional de derechos, robusteció el financiamiento del presupuesto estatal y amplió la esfera pública con una enorme inversión en los sectores social, vialidad, producción y energía. Montó un complejo institucional y normativo para el acceso universal a los servicios públicos, en una suerte de tardío Estado desarrollista inspirado en el distante Estado de bienestar.

El alcalde Augusto Barrera, adscrito a las filas del gobernante movimiento PAIS y electo en 2009, presentó el denominado Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 que, literalmente, se convirtió en el último plan de la ciudad. El plan conectaba el mandato constitucional del buen vivir con el DMQ, al que consideró como una "ciudad de derechos y derecho a la ciudad", su territorio como un "espacio de interacción", y a Quito como una ciudad-región (MDMQ 2012). La noción del buen

vivir implicaba que "cada uno de los objetivos, políticas, programas y metas del Plan contribuirían al afianzamiento de una sociedad justa y solidaria que reconozca las diferencias y busque equidad con base en la interculturalidad"; que combine el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, promueva "oportunidades para todos/as y privilegie el bien común, la cohesión y justicia social, sin afectar las libertades de elección individual, ni la afirmación de las múltiples identidades" (10), declaró el nuevo plan de la ciudad.

Mantuvo el enfoque de ciudad-región que se desprende de su condición de capital, por su "posición geopolítica estratégica", por su potencialidad como Patrimonio Cultural de la Humanidad, la "conectividad regional, nacional e internacional", y por ser sede de las entidades públicas, organismos internacionales, financieros, culturales y comerciales. (MDMQ 2012). Preveía que asumirá nuevas competencias según las normas de autonomía y descentralización para convertirla, a corto plazo, en el primer gobierno autónomo con las competencias de región (10). Se consideraba que el distrito metropolitano era al mismo tiempo una ciudad-región y un gobierno autónomo, en el que se irían afianzando los derechos constitucionales del buen vivir, mientras avanzaba en la integración de los territorios contiguos en busca de un "posicionamiento estratégico global en los intercambios comerciales, en la ciencia, la tecnología y en la gestión de los recursos naturales" (18).

El plan propendía a acoplar el distrito metropolitano al nuevo modelo de desarrollo integral, inclusivo y de productividad sistémica declarado en la Constitución de 2008 (18). Se guiaba por los proclamados principios de primacía del ser humano sobre el capital, un distrito en el que prevaleciera la función social y el interés general, el rescate de lo público, una modernización integradora e incluyente, y una gestión democrática del territorio con la movilización social y el ejercicio de ciudadanía.

El modelo de desarrollo sustentable que se presentaba para el distrito metropolitano debería garantizar el buen vivir con "políticas de inclusión y equidad", que regularan el régimen urbanístico, el uso del suelo y el sistema de participación ciudadana (19). Proveer los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residua-

les, desechos sólidos y saneamiento ambiental. Promover la actividad turística, la economía social y solidaria, el derecho al hábitat y la vivienda, y los derechos de los grupos de atención prioritaria. Regular la contaminación ambiental, el espacio público y el crecimiento ordenado de las actividades económicas, empresariales y profesionales. Patrocinar las culturas, artes, deportes y recreación (19). Preservar el patrimonio edificado y natural. Y planificar y regular el transporte terrestre, la vialidad urbana y la seguridad ciudadana.

Para ello había que revisar la estructura territorial del distrito, de modo que se potenciaran las "interdependencias entre los cantones vecinos"; se redujeran los impactos ambientales urbanos con un desarrollo sustentable; se fortaleciera la "cultura distrital policéntrica", con la dotación universal y equitativa de servicios e infraestructura física; y se garantizara el acceso universal al espacio público y al territorio distrital conectado (19). Se anunciaba una reorganización funcional del espacio metropolitano.

Había que frenar el crecimiento de la "mancha urbana" (37), asegurando el desarrollo sustentable rural, las reservas de suelo; se densifiquen las zonas según su capacidad de carga y se contenga el crecimiento disperso de los bordes de la ciudad. Generar una oferta de vivienda saludable, hábitat seguro y reducir la población en condiciones de riesgo. Preservar el patrimonio cultural edificado; dotar al distrito de áreas equipadas productivas, redes e infraestructura de servicios básicos; preservar los ecosistemas distritales del sistema hidrológico, la biodiversidad y flora, regulando el uso y ocupación productiva del suelo; y proveer equipamientos equilibrados de servicios sociales y espacios públicos en las centralidades rurales (19). Los servicios públicos se extenderían equitativamente a todos los rincones del distrito metropolitano.

El plan contempló siete ejes estratégicos. Uno: Quito ciudad capital, distrito-región, que fortalecería al distrito como capital y nodo articulador de la ciudad-región, sus interrelaciones, representatividad y referencialidad como modelo de desarrollo y ordenamiento territorial, privilegiando el territorio ordenado y una ciudad con centralidades alineadas en dirección a su autonomía (2012). Dos: Quito accesible para la ciudadanía, en el ejercicio de derechos ciudadanos articulados a la uni-

versalidad, accesibilidad y sinergia, con contrapartes de cumplimiento de deberes y responsabilidades ciudadanas. Tres: Quito vida y convivencia, relacionado con el derecho a la vida y convivencia, en una ciudad consolidada, densificada y policéntrica, resolviendo las demandas de movilidad, espacio público, hábitat y vivienda (20).

Cuatro: Quito productivo y solidario, dirigido a fortalecer el pleno empleo, la economía diversificada en ramas productivas y tipología de emprendimientos, para consolidar la ciudad de los emprendedores, la innovación y la competitividad sistémica (2012). Cinco: Quito verde, con la conversión a distrito sustentable mediante la preservación, mantenimiento y protección del patrimonio natural, mejorando la calidad ambiental y contribuyendo a mitigar los efectos del cambio climático. Seis: Quito milenario, histórico, cultural y diverso, orientado a potenciar la condición de Patrimonio Cultural de la Humanidad, fortalecer la identidad quiteña en la diversidad, garantizar la activa vida cultural y la recreación del patrimonio tangible e intangible. Siete: Quito participativo, autónomo y democrático, implementando la gobernabilidad que consolide el modelo de gestión metropolitano desconcentrado, integral y participativo (20).

En el análisis de la estructura regional del distrito metropolitano, el plan reconoció que su condición regional era parte de la histórica "bicefalia" del sistema de centralidades del país, marcado por Quito y Guayaquil. Se había fortalecido por su condición de capital política y administrativa del país, como un nodo de conectividad y economía dinamizador del desarrollo regional caracterizado por la interdependencia y el contacto laboral, flujos de servicios, abastecimiento de consumo y movilidad entre el distrito y sus jurisdicciones de los cantones limítrofes, la provincia de Pichincha y las provincias vecinas. "Todo ello le confiere un rol y relevancia regional en el centro norte del país, lo cual, en términos territoriales se manifiesta en un desbordamiento de sus límites físicos y administrativos, así como en procesos de conurbanización con los cantones vecinos" (21).

Argumentó que entre el distrito metropolitano y los nodos o conglomerados urbanos hay relaciones funcionales de flujos de servicios, personas, bienes articulados a los sectores productivos y reproductivos,

el abastecimiento y procesamiento de alimentos, suministro de materia prima, partes para la manufactura y los sistemas de comercialización de bienes nacionales e importados. Por su lado, el distrito brinda a la región servicios administrativos del Gobierno central, genera empleo y provee equipamientos comerciales, logísticos, educativos, de salud, recreativos y culturales regionales, nacionales e internacionales.

El plan avizoraba la articulación regional en torno a la capitalidad, convertida en nodo del desarrollo social y económico con la aglomeración urbana de municipios vecinos, cruzado por relaciones físicas, económicas y sociales, y desplazamientos de población. Se requerían adecuaciones que programen y articulen un modelo de sustentabilidad participativo e incluyente en el territorio regional inmediato, reconociendo y potenciando los roles e interdependencias territoriales entre el distrito y los cantones vecinos. Había que avanzar hacia un desarrollo urbano y rural eficiente y sustentable, que reduzca las inequidades territoriales y los impactos ambientales del proceso urbano metropolitano en el territorio inmediato y regional (28). Asimismo, había que obtener el estatuto jurídico del distrito autónomo; y promover la conectividad, inserción y articulación estratégica con otros territorios locales y globales mediante uso de las capacidades locales, la gestión del conocimiento, ciencia, tecnología y el diálogo de saberes.

En lo sustantivo las políticas del plan referidas a la ciudad-región estaban dirigidas a erigirlo como un distrito autónomo, con ejercicio de competencias propias que le permitan ejecutar agendas intercantonales de ordenamiento territorial, conurbanizaciones, movilidad, productividad y sostenibilidad; así como regular el crecimiento de la mancha urbana, promoviendo reservas de suelo, el uso sustentable del suelo rural y urbano; y fortalecer la estructura policéntrica con la dotación equitativa y universal de servicios sociales e infraestructuras básicas, movilidad y transporte público integral. Se buscaba también avanzar en los sistemas regionales de corredores ecológicos, y en ampliar los espacios públicos y áreas verdes. El plan declaraba gestionar el "conocimiento como una construcción cultural", basado en el diálogo de saberes ancestrales y contemporáneos, el acceso democrático a los beneficios de la ciencia;

consolidar la participación ciudadana en las políticas metropolitanas, y promover los espacios de gestión del conocimiento entre barrios y comunas (28).

Al igual que sus predecesores, el último plan de la ciudad se mostraba extenso en sus declaraciones, objetivos y propósitos, pero impreciso en sus implicaciones de acción pública, el diagnóstico de la realidad metropolitana predominaba sobre las políticas urbanas, al menos en el relato urbano que continuaba encuadrado en el formato de los planes anteriores.

¿Cuál es el simbolismo de orden, progreso e inclusión subyacente en las narrativas de los planes urbanos reseñados? El largo relato planificador que empezó con el esbozo de la ciudad jardín hasta delinear la ciudad-región, más que códigos de una urbe imaginada, revelan los signos de una promesa urbana de orden, en medio del desorden territorial provocado por las dinámicas espaciales de los negocios inmobiliarios, industriales, comerciales y el mencionado desgobierno de la ciudad, acaecido desde mediados del siglo XX. La preocupación compartida en los planes urbanos, con distintos matices e intensidades, giraba en torno a ordenar la desorganización urbana generada con el paso de la urbe tradicional a la ciudad metropolitana, y que dio lugar a la formulación de los nueve planes urbanos de Quito, enlistados en la tabla 3.

Los planes muestran la secuencia de intervención municipal en el ordenamiento urbano de la ciudad, junto con el paulatino despliegue de una visión enfocada en la ciudad primero, y paulatinamente en la ciudad-región. Los primeros planes destacaron el crecimiento urbano descontrolado de la ciudad, mientras el plan de transición delineó el esquema de gobierno y la estructura espacial metropolitana para su control, y los subsiguientes planes se orientaron a la consolidación del distrito metropolitano, enfatizando en las políticas estratégicas territoriales, gubernamentales y económicas. Contenida en los argumentos del conjunto de la experiencia de planificación capitalina, estaba la promesa del orden urbano.

Tabla 3
Planes urbanos de Quito

Año	Planes	Carácter
1939	Plan de Eduardo Pólit	Compendio, antecedente de planificación.
1942	Plan Regulador para la Ciudad de Quito de Jones Odriozola	Regulador, racionalizó la segregación urbana.
1967	Plan Director de Urbanismo	Reglamentario y urbanístico.
1973	Quito y su Área Metropolitana: Plan Director 1973-1993	Regulador, autonomía y enfoque regional.
1981	Plan Quito, esquema director	Normativo, desarrollo urbano y área de influencia.
1992	Plan Distrito Metropolitano	Transición metropolitana, gobierno y estructura espacial urbana.
2000	Plan de Desarrollo Integral Quito Siglo XXI	Consolidación del distrito metropolitano, región, vocación estratégica.
2004	Plan Equinoccio 21	Ciudad-región, sociedad del conocimiento y desarrollo humano.
2009	Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022	Ciudad de derechos, ciudad-región, autonomía.

Fuente: Planes urbanos de Quito, distintos años. Elaboración: autor.

La promesa de orden fue la manera discursiva de asumir el progreso y la modernidad en la ciudad, enfocada en la gestión metropolitana y la adecuación del gobierno local que faciliten, en acuerdo con sus principales fuerzas económicas y políticas, la regulación del entorno espacial para los negocios de la economía regional, y paliar la segregación urbana y social creada con la dinámica regional. Se materializó con la asunción del distrito metropolitano y sus dispositivos reguladores, cuyo diseño reproducía las jerarquías urbanas con la concentración elitista de las decisiones estratégicas, afianzaba la autonomía municipal sobre los recursos públicos, y la creciente conversión empresarial en la prestación de servicios, infraestructura y equipamiento.

No era una promesa de cambio que modifique las contradicciones urbanas, menos aún que compense las inequidades territoriales de una ciudad que había crecido descontroladamente, obedeciendo a los impulsos del complejo financiero inmobiliario quiteño. Aunque los planes reconocieron la persistencia del crecimiento urbano excluyente, revertir la segregación urbana supone enfrentar el poder en la ciudad, cuestión que los planes no se propusieron, se trataba más bien de gestionar la segregación urbana y la exclusión social en medio del orden espacial de la economía regional y las jerarquías de la sociedad quiteña.

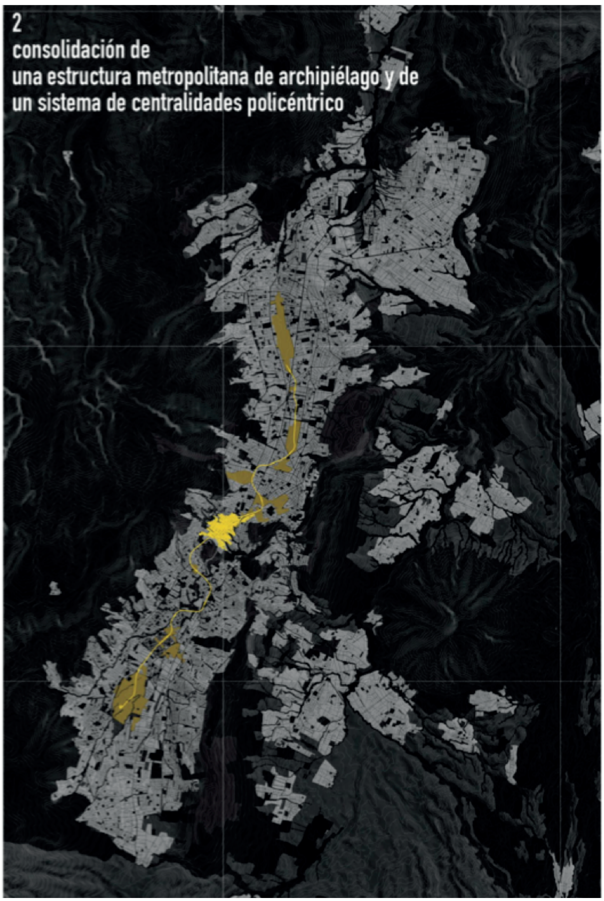
En la promesa del orden urbano los distintos planes apenas proyectaron el crecimiento deseado de la urbe, calcularon cuantitativamente el crecimiento de los emplazamientos espaciales de las actividades urbanas, en medio de un débil desarrollo urbanístico. No pensaron la complejidad urbanística de la ciudad, su expansión se medía comparándola con el centro urbano compacto, de modo autorreferido: la ciudad creció con referencia a la centralidad urbana en las primeras décadas, más tarde convertida en macrocentralidad metropolitana.

Las narrativas de planificación buscaban "racionalizar" el desorden territorial, partiendo de la continuidad espacial del centro de Quito, pues todos los planes, a su modo, aceptaron la virtualidad de la ciudad emplazada en un territorio con centralidad geográfica, lo que le confería cualidades de atracción social, económica y cultural. La ciudad jardín se refirió a su condición de centro paisajístico como elemento de sugestión, los planes reguladores subsiguientes aludieron al emplazamiento equinoccial como eslabón de un encadenamiento mayor o como nodo de conectividad, y los más recientes planes explícitamente aludían a la geografía solar de la ciudad-región competitiva.

El orden urbano de la ciudad compacta y las áreas de expansión era posible en una ciudad administrada por zonas, cuestión que también fue enunciada en todos los planes. La racionalidad planificadora clasificó a la urbe desde el centro hacia los costados, ensayando sucesivas taxonomías de zonas, distritos, áreas, subáreas y centros, siguiendo el patrón de segregación urbana reconocido en el primer plan: el sur obrero e industrial, el centro de los empleados y gobierno, y al norte los propietarios y

empresarios, el excedente de crecimiento poblacional debería alojarse en las parroquias aledañas. Tendencia que se volvió endémica y que los sucesivos planes legitimaron, pues, a su turno, reconocieron la formación de un área cada vez mayor a la ciudad compacta, a la que denominaron área rural, suburbana, área de influencia o microrregión, hasta que se asumió como el área metropolitana de la ciudad-región quiteña.

Mapa 2
Sistema policéntrico



Fuente: MDMQ, 2012, Diagnóstico Estratégico-Eje Territorial.

Así, a partir de la antigua centralidad de Quito devenida en moderna macrocentralidad metropolitana dispersa o de archipiélago, las zonas administrativas gestionan el área del distrito metropolitano, dentro de las cuales también se reproducen de modo sistémico la segregación urbana y la exclusión social, en medio de una distinción estructural entre el norte y los valles orientales, respecto del centro, el sur, los costados y extramuros metropolitanos de la ciudad. En la nueva configuración espacial de la ciudad, cada uno de los planes contribuyó a ajustar la visión de una estructura metropolitana esparcida en el territorio, con un sistema de centralidades policéntrico, como puede verse en el mapa 2; aunque cabe señalar que la forma que adquirió la urbe no es consecuencia de la planificación, sino de su escasa concreción. Los planes interpretaron operativamente la realidad urbana, pero poco influyeron en modificarla.

En todas las zonas administrativas el crecimiento urbano somete a las áreas rurales, reproduciendo el desorden territorial por la especulativa manera con que se incorporan las tierras rurales convertidas en urbanizaciones, ciudadelas y lotizaciones, o en algún tipo de formación urbana por las arbitrarias implantaciones industriales, áreas comerciales mezcladas con áreas residenciales, reeditándose en las zonas las microurbes compactas y áreas de expansión. Los planes acabaron legitimando la segregación urbana del urbanismo desigual, con lo que la promesa del orden urbano es simbólica, en la práctica se reproducen las jerarquías de la ciudad quiteña y el desorden territorial necesario para el avance de los intereses inmobiliarios, comerciales y financieros locales.

A la promesa de orden le acompañaba la visión del progreso urbano. Los planes anunciaban sus propósitos de avance y bienestar para la ciudad, dotándola del trazado urbano adecuado, de las condiciones básicas de habitabilidad, vivienda y abastecimiento, para lo cual hicieron trazos urbanísticos de los emplazamientos deseados o proyectados. Conforme crecía la ciudad, los planes también aumentaban la escala espacial, incorporaban la complejidad creciente en la dotación de servicios básicos, equipamiento e infraestructura.

El progreso urbano, en la retórica de los planes, no era solo consecuencia de la intervención pública, sino también derivación de las fun-

ciones de la ciudad, de sus fuerzas económicas y fortalezas internas que conducen a su adelanto; al municipio le compete proveer los entornos favorables a su consecución. Los planes revelaban el afán institucional del avance de la urbe, buscaban la consolidación de sus funcionalidades espaciales en la región, el país y la globalización. Anunciaban que el crecimiento económico competitivo era el factor determinante de la riqueza que provee el bienestar material, ese era y es el sentido del progreso de la ciudad.

En el enfoque de la ciudad jardín se esbozó el progreso urbano en torno al trabajo, las empresas y los obreros. Los siguientes planes reguladores lo hicieron en referencia a la adecuación de los asentamientos industriales, comerciales y abastecimientos productivos. En los preámbulos metropolitanos, el progreso se asumía como soluciones integrales que incluían los aspectos sociales, físicos y culturales en torno a lo que empezó a formularse como la ciudad competitiva. Los últimos planes abiertamente declararon que el propósito era convertir al distrito metropolitano en un nodo de la ciudad global, centro financiero, productivo y comercial con carácter empresarial y competitivo; matizado, en el último plan, también como una ciudad equitativa y solidaria.

El crecimiento económico, que posibilita el progreso urbano, estuvo presente en todos los planes de la ciudad, corroborando la denominada "vocación estratégica de la ciudad", con la que se ratificó su condición de capitalidad y al mismo tiempo eje de la región económica quiteña, devenida, en el presente, como la capital económica del país por la mayor aglomeración empresarial en el distrito metropolitano. En los planes urbanos la concentración económica y la capitalidad están enlazadas, confieren sentido de pertenencia e identidad al distrito metropolitano como región competitiva.

El progreso urbano quiteño se valida con la mirada externa, desde afuera se mide el avance de la condición moderna de la urbe, ha sido el argumento en todos los planes de la ciudad. En el plan de la ciudad jardín se juzgó el avance con los indicadores de lo que se llamó "las más importantes oficinas de planificación británicas". Los siguientes planes reguladores declararon "estándares de funcionalidad propios de las urbes mundiales",

pues carecían de estándares propios. Más tarde, los planes integrales abogaron por la comparación de la ciudad en el contexto internacional, unos arguyendo un inexistente "polo de desarrollo" optaron por los "núcleos organizadores"; otros propusieron el enfoque de "nodo competitivo" de la capital del país frente a otras capitales en la globalización.

Los últimos planes declararon a la ciudad como parte de la red de ciudades globales, en las cuales el referente de autopercepción son los *rankings* de ciudades que ubican a las urbes según sus capacidades de albergar negocios, o su condición metropolitana se juzga por su inserción en los nodos de la "red urbana global", por la ubicación de las ciudades según sus propias fortalezas. De cierta manera, es la contemporaneidad en la valoración de la ciudad andina desde la exterioridad, considerándola con los estándares de las ciudades modernas occidentales.

La continuidad colonial en la mirada externa atravesó los planes de la ciudad. La idea naturalista de la ciudad jardín como la "ciudad-centro", derivada de su ubicación en una geografía "telúrica" equinoccial, abierta a todos los que en ella quieran asentarse, setenta años más tarde sigue vigente en el enfoque de que la ciudad tiene una "fortaleza innegable de su origen: la condición geográfica de ser una ciudad en la mitad del mundo que le otorga una centralidad que debe aprovecharse y el modelo de ciudad abierta que ha construido la obliga a encontrar un nicho en la red urbana global" (Carrión y Dammer 2011, 20). La naturaleza andina equinoccial de la ciudad de Quito, paradójicamente, se valora desde la exterioridad de la modernidad urbana.

No obstante, los planes urbanos contienen también una dimensión democratizadora de la ciudad. La preocupación por compensar la segregación urbana y modificar los desequilibrios territoriales provocados por la economía y el mercado capitalistas está presente, con distintas intensidades, en todos los planes de la ciudad. Igualmente, la intención de intervenir en la tendencia de absorción de los territorios circundantes por parte de las centralidades urbanas que configuran la ciudad y el área metropolitana de Quito, en función de avanzar en una organización territorial no conflictiva, ha sido manifiesta en los planes de la ciudad.

Cada plan, en su momento, propuso extender los servicios básicos de agua potable, alcantarillado sanitario, el tendido de energía eléctrica, los trazados de calles y avenidas, el acceso del transporte público, la dotación de equipamiento comunitario, deportivo, parques y mobiliario en los barrios periféricos que se formaron en los costados de la urbe. Proveer de servicios básicos en el marco de la lógica normativa y programada de la planificación ha sido la manera pública de disminuir la discrecionalidad de las autoridades locales en el uso de los recursos públicos, especialmente de enfrentar el clientelismo político profundamente enraizado en los barrios populares y periféricos de la capital.

La visión estratégica del conjunto del espacio urbano metropolitano caracterizó los planes de la ciudad. Desde distintas ópticas se buscó orientar la inversión pública, compensando las inequidades territoriales principalmente en los sectores más empobrecidos de la ciudad, con lo que la parcial ejecución de los planes urbanos los convirtió más en artefactos discursivos que en dispositivos prácticos de redistribución de la riqueza generada en la ciudad. Igualmente, el mayor o menor apego de las acciones municipales a la planificación urbana reveló el carácter inclusivo, abierto a la ciudadanía, de la esfera pública en la ciudad.

Aunque las proyecciones urbanas, las visiones de futuro y las previsiones territoriales de los planes fueron rebasadas en todos los casos por el crecimiento urbano, los planes urbanos, sus mentores, ejecutores y la institucionalidad municipal, más allá de las rutinas burocráticas en que se vieron envueltos y de las racionalidades técnicas a las que recurrieron, revelaron los afanes democratizadores del gobierno metropolitano capitalino.

En suma, los planes contienen piezas del relato público de la racionalidad instrumental, con la que se pensó y se moldeó el orden deseado de la ciudad de Quito. ¿Hasta dónde efectivamente se aplicaron y consiguieron ordenar la ciudad? Es un tema que merece conocerse en profundidad, no para atribuir supuestos impactos a los planes, cuestión que sería excesivamente artificiosa, sino para conocer con certeza los factores políticos y económicos del desorden urbano que conllevan la inequidad, segregación y estigmatización de buena parte de sus habitantes.

Los alcances narrativos de los planes forman parte de la memoria reciente de la ciudad, registrada desde la mirada de quienes la planificaron, en un comienzo humanista y regulatoria, posteriormente integral y normativa, y recientemente inclusiva e intercultural ante las diferencias sociales y espaciales que la constituyen. Sus trazos y relatos dejan ver la trayectoria, cada vez más intensa, de Quito hacia la moderna ciudad-región competitiva.

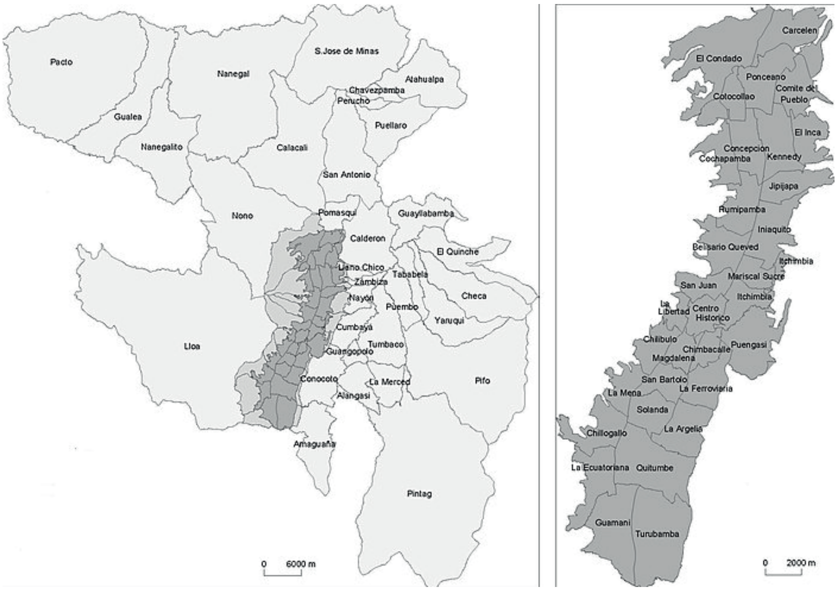
En la ruta de la región metropolitana

La asunción del DMQ representa figurativamente el punto de "no retorno" en la trayectoria de la modernidad colonial de la ciudad-región, las cifras de los cambios ocurridos en la urbe en las recientes décadas lo evidencian. Desde la declaración del distrito metropolitano, si se compara a la ciudad de los períodos anteriores, esta disminuyó su ritmo de crecimiento urbano.

Su extensión para el año 1995 era de 16 452,6 ha, que equivalían a un crecimiento del 4 %; para 2003 el tamaño de la ciudad aumentó a 27 473,1 ha, que representaban un incremento del 67 %; tres años más tarde, en 2006, su tamaño alcanzó las 32 889,4 ha, que equivalían a un crecimiento del 19,7 %; y en el año 2011 su tamaño era de 43 551 ha, con un crecimiento equivalente al 32,4 % (Instituto de la Ciudad 2013).

El DMQ ocupa una superficie de 4 235,2 km², alberga el 15,5 % de la población nacional; su territorio está dividido en ocho administraciones zonales, que contienen 65 parroquias, de las cuales 32 son urbanas y 33 rurales, como puede verse en el mapa 3. La población del distrito aumentó de 209 399 habitantes en 1950, a 2 239 191 en el año 2010, crecimiento demográfico que está relacionado principalmente con la expansión urbana. De acuerdo con los datos censales, la población total del distrito a 2010 es de 2 239 191: 1 088 811 son hombres y 1 150 380 son mujeres; en el área urbana de Quito hay 1 619 145 habitantes, y en el área rural 620 045 habitantes (MDMQ 2012, 13).

Mapa 3
Parroquias del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: MDMQ, 2012, Diagnóstico Estratégico-Eje Territorial.

Según el último censo nacional, el DMQ tiene casi 400 000 habitantes más que en 2001, la población actual del distrito representa el 86,9 % de la población de la provincia de Pichincha, y se estima que para el año 2022 su población será de 2,8 millones de habitantes, de los cuales el 68,7 % residirá en el área urbana. La comparación de la población urbana y rural en el último período intercensal muestra una disminución de la población urbana que en 2001 representaba el 76,6 %, y en 2010 fue de 72,3 %; mientras la población rural en el mismo período se incrementó en 4,3 puntos porcentuales, evidenciando una tendencia poblacional de asentamiento en las áreas en consolidación ubicadas en los extremos norte y sur de la ciudad, y en los valles de Los Chillos y Tumbaco (14).

A nivel territorial, "menos de la mitad de los quiteños reside en la ciudad consolidada", en las zonas administrativas Eloy Alfaro (sur), Manuela Sáenz (centro), Eugenio Espejo (norte), "frente al 56 % que

en el año 2001". En el período intercensal la zona Manuela Sáenz perdió población residente, al tiempo que las zonas Eloy Alfaro y Eugenio Espejo la incrementaron. El mayor aumento poblacional fue en las áreas en proceso de consolidación: Quitumbe, Calderón, La Delicia, Tumbaco y Los Chillos (14).

Uno de los efectos de la conversión a distrito metropolitano es la visibilidad del carácter regional de su dinámica económica. No se trata en sí mismo de un fenómeno nuevo, sino de la posibilidad de volver a enfocar el carácter regional, intrínseco al devenir histórico de la economía quiteña, que de algún modo quedó reducido o fragmentado transitoriamente por un tratamiento circunscrito a delimitaciones cantonales o urbanas que, en el mejor de los casos, señalaba como "área de influencia" el alcance del poder económico en términos de propiedad, flujos e interrelaciones que, desde su fundación misma, caracterizan a Quito.

En esta perspectiva regional, como se anotó anteriormente, el Plan Equinoccio 21 Quito hacia el 2025, del segundo período de Moncayo, destacó a Quito como "ciudad-región", poniendo el acento en sus proyecciones como espacio de innovación con carácter industrial y empresarial. Su trama regional se presenta como condición para la ciudad "productiva y competitiva", esbozada como propuesta de mediano plazo.

Posteriormente, el Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 también caracterizó a Quito como "ciudad-capital, distrito-región", cuya estructura territorial abarca tres ejes de desarrollo: "el eje norte, que incluye Cayambe, el nodo Ibarra-Otavalo, y el nodo Tulcán-Ipiales; el eje sur, Latacunga-Salcedo-Ambato; y el eje oeste, el nodo Santo Domingo de los Tsáchilas, que constituyen aglomeraciones locales intermedias" (21).

Con estos conglomerados urbanos se dan relaciones funcionales, esto es: "flujos de personas, bienes y servicios articulados con los sectores productivos y reproductivos: el abastecimiento y procesamiento de alimentos, el suministro de materia prima y partes para la manufactura y los sistemas de comercialización de bienes nacionales e importados" (22). A su vez, el distrito metropolitano brinda al conjunto de la región: "servicios administrativos relacionados con las dependencias del Gobierno nacional; genera empleo y provee equipamientos comerciales,

logísticos, educativos, de salud, recreativos y culturales regionales, nacionales e internacionales" (22).

El distrito metropolitano no solo permitió ver la economía en sus alcances regionales sino consolidarla, al dinamizar y fortalecer sus rasgos en términos de concentración de la propiedad, afianzamiento de su esquema sectorial, de su importancia relativa a nivel nacional y de su dinámica poblacional. Una economía regional largamente configurada desde la hegemonía de los poderes regionales quiteños quedó amparada en un explícito marco metropolitano orientado a la competitividad, que asimila los intereses y formatos empresariales a los de la ciudad como un todo.

El distrito metropolitano se va despojando de la condición de una capital política que no llegaba a ser capital económica del país —rol atribuido antes a Guayaquil—, para asumir el estatus de la zona más avanzada en términos de los "capitales" y condiciones que le permitirían ser ese territorio competitivo prefigurado, como se han empeñado en mostrar las sucesivas administraciones municipales.

Los aspectos relevantes en la trayectoria reciente de Quito, en la perspectiva del proyecto de modernización y globalización que preside su conversión en distrito metropolitano, fueron destacados por Manuel Chiriboga:

> desde inicios de la década de 1990, la capital de Ecuador se convirtió, entre otros, en un centro económico importante para nuevas exportaciones, presencia de empresas transnacionales y de centros de postgrado en diversos campos de renombre regional. Pero tal vez la obra de cambio más importante tiene que ver con su propuesta de transformación productiva e inserción global de Quito. Ello tiene que ver con infraestructura: el nuevo aeropuerto de Tababela, la transformación del centro histórico de la ciudad para convertirlo en un símbolo de la ciudad, tanto hacia sus ciudadanos, como también en la imagen hacia afuera, la multiplicación de espacios culturales (museos, teatros y centros para artes de interpretación y medios audiovisuales), desarrollo de infraestructura de acceso al Pichincha por medio de un teleférico, e impulso a la infraestructura hotelera y gastronómica de la ciudad. A ello hay que añadir las acciones dirigidas a impulsar la actividad productiva con el establecimiento de Conquito y el Plan Equinoccio para el desarrollo económico de la ciudad. (2009, 14-5)

En términos más generales algunas evidencias se desprenden de los resultados del Censo Económico de 2010, así como del Censo de Población y Vivienda de ese mismo año, ambos de nivel nacional. En el distrito metropolitano se ubicaron en ese año censal el 18 % de la población nacional, 2 239 191 habitantes, y el 20 % de los establecimientos económicos, esto es la importante cifra de 101 937 unidades (INEC 2010).

Su estructura, sin embargo, es claramente polarizada: considerando el nivel de ventas, la abrumadora mayoría de establecimientos se clasifica como microempresas —87 491, con ventas inferiores a 100 mil dólares anuales—, mientras en el otro extremo se ubican 956 unidades grandes, cuyas ventas superaron los 5 millones en el año de referencia. Del punto de vista del empleo también prevalece la polarización, pues mientras hay 314 empresas que se consideran grandes al tener 200 o más personas empleadas, 93 406 microempresas tienen como máximo diez personas. En conjunto, generan el 27 % del empleo nacional (2010).

Esto forma parte de una tendencia a la concentración que no es, por supuesto, un rasgo exclusivo de la economía regional quiteña, sino una característica nacional, así, según Larrea y Greene (2015): "Las 100 mayores empresas concentran el 36,5 % del ingreso total, el 1 % más alto (244 empresas) concentra el 50,8 % del ingreso total, y el primer decil (2 442 mayores empresas) alcanza el 85,9 % del ingreso total" (25).

En esta modalidad de concentración de los ingresos a nivel empresarial, Pichincha ocupa, justamente, el primer lugar con el 50,3 %, seguida por Guayas con el 37,3 %, y muy de lejos por Azuay con el 4,8 % y Manabí con el 2,6 % (27). Igual ocurre con la concentración del patrimonio de las empresas: 54 % en Pichincha, 30 % en Guayas, 7,4 % en Azuay, 3,4 % en Tungurahua y 1,2 % en Manabí (28).

Otra dimensión relevante de la concentración tiene que ver con las actividades consideradas de alta productividad que, nuevamente, tienen mayor presencia y generan más ingresos en Pichincha, esto es el 50,3 %, mientras en Guayas es del 37,3 % (28-9). En lo que va del siglo, distintos *rankings* empresariales —basados en general en información de la Superintendencia de Compañías— sitúan de modo sistemático a la Corporación Favorita S. A., de origen quiteño, como la más grande del país en

cuanto a ventas. Esta supera a empresas públicas en ámbitos estratégicos como energía y telecomunicaciones, así como a grandes empresas transnacionales de la construcción, minería, alimentación u otras.

El DMQ se considera "el centro financiero de Ecuador", con 818 establecimientos que representan el 24 % del sector actividades financieras y de seguros, el 40 % del personal ocupado y el 37 % de los ingresos por ventas y servicios. Este sector no escapa a las tendencias de polarización señaladas para el país y la región. Así, del punto de vista del empleo generado predominan las microempresas (1 a 9 empleados) con el 66 %, en tanto solo el 2 % se clasifica como grande (más de 200 personas empleadas) (Instituto de la Ciudad 2013, 9-18).

Es en este último segmento donde se ubican entidades como el Banco Pichincha, que se ha mantenido como el más grande del país, y otros como Produbanco y la sociedad financiera Diners Club del Ecuador que escalaron posiciones en el período, lo cual indica también la importancia relativa del sector financiero en la economía regional y su irradiación a nivel nacional, máxime si en el esquema empresarial y corporativo adoptado la inversión se considera variable clave: "el 41 % de la inversión total realizada en el Ecuador en el año 2010 fue US $ 938 millones y tuvo como destino Quito, lo cual muestra las condiciones favorables que ofrece el Distrito a la inversión" (MDMQ 2012, 17).

En el período intercensal 2001-2010 se mantuvieron como principales ramas de actividad en cuanto a ocupación, en su orden: comercio al por mayor y menor (25 %), e industrias manufactureras (12 %), pero el crecimiento relativo de comercio al por mayor y menor fue mucho más notable que el de las industrias manufactureras que alcanzaron tasas del 41,06 % y 24,44 %, respectivamente. La rama más dinámica en ese período fue alojamiento y servicio de comidas, que creció a una tasa del 116,93 %, si bien se ubica en un sexto lugar con 8 % del empleo. Las actividades de enseñanza con el 11 % del empleo y de administración pública y defensa con el 9 % son también importantes.

De manera coincidente, dos sectores generan más de dos tercios del volumen de ventas: en primer lugar el comercio al por mayor y menor, con 37 %, seguido de las industrias manufactureras, con el 34 %. Las

dos principales fuentes de empleo se ubican en las ramas de comercio y manufactura, con el 24 % y 13 %, respectivamente. La importancia de la manufactura destaca porque representa el 24 % de los ingresos por ventas. En términos sectoriales, representa el 30 % del empleo nacional en esta rama, 34 % de ventas nacionales, pertenecen el 34 % de grandes empresas manufactureras, alrededor de 150 empresas que generan el 31 % de todo el ingreso por ventas del sector (Instituto de la Ciudad 2013, 13).

El distrito metropolitano también despuntó en el rubro de agroexportación, especialmente de flores. En Pichincha se ubica el 66 % de la superficie total destinada a la floricultura en el país, que alcanza alrededor de seis mil hectáreas, área que sigue creciendo a razón de 13 % anual (Chiriboga 2009, 56). Los elementos de afinidad de este sector con el proyecto modernizador en ciernes se vinculan con su orientación exportadora y con los niveles de inversión y tecnología involucrados.

El fenómeno de concentración tiene variados matices y, de cara al proyecto de territorio competitivo, ha sido valorado en términos positivos en los distintos planes metropolitanos. Una de esas facetas tiene que ver con el peso relativo del empleo por sectores, pues Quito concentra más del 25 % del empleo nacional en 11 de las 20 ramas de actividad contempladas en el Censo de 2010, en unos casos incluso alrededor del 50 %, construcción 53,7 %, actividades profesionales, científicas y técnicas 49,7 %, y actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales 49,3 % (Instituto de la Ciudad 2012, 10). El Plan Equinoccio 21 enfatiza que el DMQ es el polo de desarrollo industrial andino del país:

> Concentra más de 65 % del número de establecimientos fabriles, del personal ocupado, de la producción total y de la inversión de capital. Básicamente en actividades de punta y especialmente de la industria textil, metalmecánica y de acero, de productos químicos y farmacéuticos, editorial y artes gráficas (en el DMQ se produce el 80 % de los libros que se publican en el país), de la agroindustria relacionada con las exportaciones de flores, vegetales exóticos, cárnicos y lácteos y, en menor proporción, el procesamiento de aceite de palma, producción avícola y de licores. (MDMQ 2004, 10)

En igual sentido el plan destaca que el distrito metropolitano concentra: "el 65 % de las fábricas existentes en el Ecuador; el 31 % de las firmas registradas en la Superintendencia de Compañías a nivel nacional. El 42 % del patrimonio productivo, el 45 % de los empleados y el 41 % de los ingresos empresariales del país" (22). En torno a la innovación de matriz empresarial, en el Censo Económico de 2010 se constató la mejor posición relativa de Quito, pero en un marco de ínfima inversión en investigación y desarrollo como tendencia nacional:

> las empresas grandes y medianas invirtieron por cada US $ 100 en activos fijos menos de 1 centavo en I&D; y que Quito concentró el 92% de esa inversión nacional (US $ 152 millones) en este grupo de empresas; con un gasto de apenas 1,7 centavos por cada US $ 100 de activos fijos. (Instituto de la Ciudad 2012, 21)

Quito ocupa también el primer lugar en el acceso a servicios básicos e infraestructura que remite, al mismo tiempo, a cobertura de derechos básicos de la población y a condiciones para la buscada competitividad sistémica. Entre 2001 y 2010 el acceso a agua potable mediante red pública pasó del 91,06 % al 96,03 %, la conexión a red pública de alcantarillado del 83,4 % al 90,9 %, el servicio de luz eléctrica llegó al 99,4 %. En comparación con Guayaquil, la brecha más notable se da en alcantarillado, pues en esa ciudad solo llega al 60,65 % de las viviendas.

Otra de las dimensiones que suele destacarse es el acceso a tecnologías de información y comunicación. En el caso de internet, a 2009 la tasa de penetración nacional fue del 10 %, Quito tuvo el 42 % de los usuarios, Guayaquil el 24 %, y en el resto del país se repartía el 34 % (Chiriboga 2009, 34). En ese mismo año Quito estaba también en primer lugar en cuanto al uso de internet en los establecimientos económicos, con 17,3 %, seguida de Cuenca con el 16,7 %, en tanto Guayaquil llegó apenas al 9,9 % (INEC 2010). Las principales definiciones y visiones para la economía del DMQ ponen el acento en estas características del segmento "grande" a nivel empresarial, de inversiones y de lo que se considera alta tecnología. Así, el Plan Equinoccio 21 identificó lo siguiente:

> Durante las últimas décadas la economía del DMQ ha consolidado su influencia regional y ha diversificado la producción y los servicios, con

> una parte de la producción local orientada hacia el mercado internacional. Estos procesos han derivado en la conformación de una base productiva que puede constituirse en la plataforma para enfrentar los retos de la globalización, siempre y cuando se produzcan cambios cualitativos en la productividad y competitividad de la industria y los servicios (MDMQ 2004, 10-1).

Con tal propósito, este plan se propuso impulsar una "cultura de la innovación, calidad y eficiencia" (10), en el conjunto de la sociedad, y estableció que frente al objetivo central de alcanzar competitividad, el municipio tiene corresponsabilidades en la creación de un entorno favorable, garantizando la seguridad jurídica, ordenando el territorio, construyendo la infraestructura, facilitando la movilidad, suministrando el equipamiento de servicios, apoyando la creación de capital social, fortaleciendo los mercados financieros y laborales, y auspiciando el desarrollo científico y tecnológico.

Mientras tanto, la gran mayoría de unidades económicas que, en la matriz de polarización imperante, se ubican en la escala "micro", no figuran desde las potencialidades, son tratadas, en general, como parte de un problema de informalidad a ser superado. Así, por ejemplo, se ha establecido que 26,9 % de las denominadas microempresas no cuentan con el Registro Único de Contribuyentes (RUC), mecanismo que permite tanto la retención como el pago de impuestos fijados para el conjunto de transacciones económicas. Para el caso de las unidades pequeñas, medianas y grandes, esta carencia es mínima, pues solo involucra al 1,9 % y 0,2 % de los casos en su orden. Tal problema de "informalidad" es sin embargo menor al promedio nacional, pues a esa escala el 33 % de establecimientos carece de RUC (Instituto de la Ciudad 2012, 6-7).

Las microempresas representan el 93,8 % del total de establecimientos económicos del DMQ, pero solo perciben el 16 % de los ingresos, mientras en el otro extremo el 0,3 % de los establecimientos son grandes y concentran el 48 % de los ingresos.

> las microempresas más comunes dentro del DMQ son las dedicadas a Venta al por menor en comercio no especializado con predominio en la venta de alimentos, bebidas o tabaco, con 15%; Actividades de restaurantes y servicios de comida, con 10%; y Venta al por menor de prendas

de vestir, calzado y artículos de cuero en comercio no especializado, con 7%. Estas tres actividades están directamente relacionadas con las tiendas de barrio, los restaurantes y los almacenes de ropa.

En este sentido el Plan Metropolitano marca cierta diferencia o inflexión al plantear el eje económico como "Quito productivo y solidario", proponiendo: "fortalecer el enfoque de pleno empleo, una economía diversificada, tanto en distintas ramas productivas como en la tipología y el tamaño de los emprendimientos" (MDMQ 2004, 20). Sin embargo, el acento sigue colocado en la economía grande: "El DMQ está marcado por una visión ambiciosa pero posible: ser reconocido como capital productiva en red del país; una ciudad-región con actores de nivel mundial, que fomente un modelo emprendedor, innovador, exportador, con valor agregado, institucional y socialmente equitativo" (77).

Este plan, haciéndose eco de las novedosas definiciones constitucionales en la materia, nombra y reconoce la importancia de la economía popular y solidaria. Identifica que alrededor del 14 % de la población ocupada del distrito se encuentra en este sector, especialmente en actividades de comercio al por menor, alojamiento y comidas, y plantea que "los lineamientos de políticas deberán considerar estas particularidades y promover su integración a cadenas mayores y menores, su sustentabilidad social y su desarrollo desde las lógicas más diversas" (79). Se introduce así, al menos en breve referencia, la noción de diversidad en el terreno económico que, en cambio, había sido ya asumida en el tratamiento de las dimensiones social y cultural.

En el período intercensal 2001-2010, Quito se ubicó en tercer lugar en términos de crecimiento poblacional, con una tasa del 22 % (delante están Santo Domingo con 28 % y Loja con 23 %). Un crecimiento absoluto de alrededor de 400 mil habitantes que se explica por la conjunción del crecimiento demográfico con apreciables niveles de migración tanto interna como externa: el 34,9 % de sus habitantes nació en otros lugares fuera de Quito.

La migración marca, asimismo, un relativo envejecimiento de la pirámide poblacional, pues a Quito llega una proporción mayor de personas jóvenes y adultas por razones de trabajo y estudio. El DMQ se man-

tiene como un polo de atracción de población migrante, que se reforzó ligeramente entre 2001 y 2010, pues la proporción de población nacida en Quito disminuyó del 67,8 % al 65,1 %, en tanto la población de otros orígenes pasó del 32,2 % al 34,9 % (Instituto de la Ciudad 2012, 13).

Esta tendencia se combinó con un fenómeno nuevo en cuanto a sus proporciones, esto es la emigración, causada en buena medida por la crisis económico-financiera de 1999-2000. El Censo de 2010 registró la emigración de 57 265 personas que, siguiendo la tendencia de esa ola migratoria nacional, se dirigieron principalmente a España (50 %), mientras 19 % partió hacia Estados Unidos (13).

Es posible observar cómo la emigración hacia España es mayor desde las zonas más empobrecidas del DMQ, tales los casos de Quitumbe y Calderón, cuyos flujos a ese destino fueron del 67,8 % y 60 %, respectivamente. También resultó novedoso en el período intercensal el flujo migratorio de estudiantes hacia destinos como Argentina, Alemania y Canadá, siguiendo también un patrón de origen diferenciado en la ciudad, pues estos provenían desde las zonas de las administraciones zonales Eugenio Espejo y Tumbaco.

Resulta inherente al carácter regional de la economía el desborde de las distinciones entre áreas urbana y rural, lo que relativiza tal carácter en las 33 parroquias clasificadas como rurales respecto de las 32 urbanas, en un área total del DMQ que abarca una superficie de 4 235,2 km^2.

Zonas consideradas formalmente aún como rurales son, en los hechos, lugares de vivienda con altas concentraciones demográficas y pautas netamente urbanas de uso del suelo, de consumo y de vida, en combinación con espacios de ubicación de industrias o unidades productivas de perfil asimismo urbano. De ahí que uno de estos sitios, la parroquia rural de Calderón, sea la de mayor crecimiento en población en el último período intercensal, con el notable porcentaje de 78 %.

Esta realidad se presenta como inevitable y acaso como parte de un proceso deseable de subordinación a la ciudad. Por ejemplo, desde el Instituto de la Ciudad se consideraba que

> Los derechos agrarios se integran funcionalmente a los derechos urbanos como partes del territorio. Las ciudades son también responsables

> del desarrollo armónico, integral y sostenible; de las garantías a la función social, económica y productiva de la tierra en sus entornos; del acceso a los recursos, mediante dotación a los campesinos pobres y mediante el mercado para la empresa; y, de la eficiencia en la función social, económica y productiva de la propiedad. (Chiriboga 2009, 11)

Así, en este sector "rural" vive el 27 % de la población económicamente activa (PEA), pero la población efectivamente ocupada en las parroquias rurales llega solo al 11 % (Instituto de la Ciudad 2012, 21), lo que indica su condición predominante de zonas de vivienda para población que debe desplazarse hacia los lugares de trabajo o actividad económica ubicados en otros lugares del DMQ, con las consiguientes implicaciones en cuanto a movilidad y transporte, uno de los temas crecientemente críticos.

La zona norte de la ciudad es, por así decir, el polo laboral, pues en el área correspondiente a la Administración Zonal Eugenio Espejo trabaja el 52 % de las personas ocupadas, en tanto ahí vive 20 % de los habitantes (12). Considerando el crecimiento del número de viviendas por zonas, podría hablarse de una suerte de invasión desde la ciudad a las zonas rurales: en el período intercensal 1990-2001 el número de unidades se incrementó en 49 % en el área urbana y en 101 % en la rural, tendencia que continuó en el siguiente período 2001-2010, con incrementos del 29,83 % y 61,09 %, respectivamente (MDMQ 2012, 63). Miles de nuevas viviendas han reconfigurado el espacio de manera radical, cumpliendo de algún modo la premisa de que lo urbano abre paso a lo global, a la forma de modernización a la que aspiraron las recientes administraciones municipales (Chiriboga 2009).

Estas cifras muestran el *boom* inmobiliario que se ha producido en el período intercensal y más allá, y explican, de paso, por qué más de la mitad de las personas ocupadas en la construcción a nivel nacional trabajan en Quito. Otra de las facetas de este gran crecimiento urbano es la existencia de centenares de barrios "de hecho" o no regularizados, con problemas tanto en términos de acceso a servicios como de sus condiciones legales. La Unidad Regula tu Barrio, creada para atender esta problemática, legalizó algo más de 150 barrios en poco más de dos años,

proceso que continuó para atender alrededor de 600 casos identificados (Instituto de la Ciudad 2013, 6).

A 2010, Quito ocupaba el primer lugar del país en cuanto a población que vive en departamento (33 %), proporción que habrá sin duda aumentado desde entonces con la salida del aeropuerto, cuya localización al interior de la ciudad limitaba la construcción en altura. A bastante distancia, el 14 % de la población en Ambato y el 13 % en Guayaquil y Cuenca optaron por una vivienda de ese tipo. Este rasgo considerado de modernidad urbana se reforzó en el período intercensal considerado, pues pasó del 26,5 % al 33 %.

También Quito se situó en el primer lugar de viviendas arrendadas (39 %), tendencia que se vincula con la presencia de población migrante y las condiciones del mercado inmobiliario. Los niveles de arrendamiento en el Centro Histórico son aún mayores, pues superan el 60 %. Desde la convencional perspectiva de "capital humano", una de las condiciones para el proyecto de innovación, productividad y competitividad enarbolado, en 2010 Quito presentó el más alto perfil de niveles de instrucción de la población del país, la población con niveles superior y de posgrado se ubica en el 22,5 % y 2,4 %, respectivamente, seguida de Cuenca con el 18,9 % y 1,9 %, mientras Guayaquil llega al 16,6 % y 1,1 %. Considerando la población ocupada, el nivel de escolaridad promedio en el DMQ es de 12,45 años, el más alto en el país, excluyendo Galápagos (9).

De un total de 2 235 instituciones educativas, el 60 % son particulares y el 40 % públicas. El 52 % de la población estudiantil del DMQ asiste a centros educativos fiscales, el 42 % a privados, el 3,2 % a municipales y el 3 % a fiscomisionales (MDMQ 2012, 41). La más alta proporción de entidades privadas educativas se explica en parte por el señalado crecimiento "irregular" de zonas periféricas, hacia las cuales la oferta pública tarda más en llegar.

Quito ha sido el cantón con menor incidencia relativa de la pobreza y la pobreza extrema, condición que ha mantenido en el tiempo, aunque en este campo no hay necesariamente un punto de no retorno, podrían ocurrir regresiones. En el período intercensal ambas propor-

ciones se redujeron coincidiendo con una tendencia nacional, pero de manera más acentuada, pues a nivel nacional la pobreza se redujo en 11 puntos mientras en Quito en 14. No obstante, dado el tamaño de su población, es el segundo cantón con mayor número de personas en situación de pobreza (660 mil), superado por Guayaquil con 1,1 millones de personas (Instituto de la Ciudad 2013, 4).

Ha sido recurrente en los diagnósticos y propuestas hacer una asociación entre “informalidad” y empobrecimiento, de la que se desprende como natural solución o salida la formalización que, según esa perspectiva, tendría efectos positivos múltiples. A nivel nacional, 44,1 % de las personas ocupadas trabaja en el definido como sector informal, en el caso del distrito metropolitano 34,7 %, de los cuales 14,3 % eran pobres. Matizando las lecturas mencionadas, en algunos acercamientos al tema desde la administración municipal del alcalde Barrera, se constató que informalidad y pobreza no son sinónimos, y que bajo esa denominación existe una heterogeneidad de unidades económicas que ameritan ser vistas en sus especificidades (Instituto de la Ciudad 2012, 14).

Otra asociación recurrente ha sido la de trabajo por cuenta propia e informalidad, enfoque que ha prevalecido sin mayores cambios en la visión metropolitana, pues 47,6 % de la población del DMQ trabaja por cuenta propia y es potencialmente informal (15). Los niveles de desocupación se ubican por debajo de la media nacional, 4,9 % y 6 %, respectivamente.

Pero hay grupos en que los niveles de desocupación, por el contrario, superan esa media nacional de desempleo: negros, afroecuatorianos y mulatos están afectados en proporciones del 7,8 %, 6,9 % y 6,2 % (13). Son estas las condiciones y tendencias que, de alguna manera, han pasado a ser parte del proyecto de “modernización y globalización” de Quito que, no obstante su enfoque predominantemente empresarial y de mercado, se ha considerado “ante todo un proyecto del Gobierno Metropolitano, con una base amplia de apoyo en los sectores populares y medios”.

Los grupos empresariales lo han comprado a medias, mientras algunos empresarios, especialmente en el sector turístico y algunos ligados a la innovación empresarial y tecnológica lo han hecho con entusiasmo, y se han abanderado de la propuesta de transformación de la

ciudad; otros, tal vez los más, han acompañado el proceso a regañadientes y sin entusiasmo. Aún más, parte de la cultura empresarial serrana, pero también de muchos de los grupos corporativos y profesionales, se caracteriza por la débil coordinación y el regateo de las políticas (Chiriboga 2009, 18). A su manera, el municipio y el distrito metropolitano habían entrado en la ruta de la ciudad-región competitiva.

En síntesis, con la puesta en vigencia de la normativa metropolitana desde al año 1993, el municipio capitalino al tiempo que procedió con la conversión del cantón en distrito metropolitano modernizó su estructura organizacional, acentuando la institucionalidad empresarial y descentralizada con un *trust* de empresas, corporaciones y fundaciones municipales, junto con una red de administraciones zonales y delegaciones desconcentradas en el territorio distrital, con las que provee infraestructura, bienes, equipamiento, servicios públicos, así como implementa las políticas metropolitanas. El arreglo institucional híbrido de Estado local y empresas municipales es afín con el espíritu jerárquico y elitista del modelo metropolitano, y consolidó la tendencia de creciente colonización del mundo privado a la esfera pública local.

Las narrativas de los planes urbanos quiteños arguyeron sucesivamente una misma orientación estratégica hacia la modernidad metropolitana, no fueron relatos de ciudades imaginadas sino promesas de búsqueda del orden regulatorio, ante la desordenada e incontrolada expansión urbana acaecida en las últimas décadas del siglo XX y continuada en las primeras del siguiente, por la que la "ciudad compacta" asentada en la meseta de Quito, se desparramó hacia los valles circundantes provocando conurbanos, arrinconando a las comunas y áreas campesinas. En el proceso metropolitano Quito se convirtió en la ciudad de mayor dinamismo económico, pues en el distrito se concentra el 45 % del PIB del país, reproduciéndose, no obstante, condiciones de segregación urbana, estigmatización cultural e inferioridad de la pobreza, la que también se desperdigó por el distrito metropolitano.

La acción colectiva de los sectores populares, barriales y subalternos de la urbe sobrevino en una geografía menor del distrito metropolitano, ocurrió en el perímetro de los barrios periféricos dentro de la

ciudad, en los microespacios públicos del centro norte y del extremo sur, en los que surgieron las propuestas populares de orden urbano. Su comprensión implica el análisis de las luchas urbanas acaecidas en una escala espacial menor dentro de la ciudad, cuestión que será tratada en la segunda parte referida a la contestación social, en la que examinaremos el movimiento barrial quiteño, la acción de los grupos subalternos y las movilizaciones de las clases medias y acomodadas de la capital.

Segunda parte

LA CONTESTACIÓN SOCIAL

La acción colectiva de las organizaciones barriales emergió en lugares específicos de la ciudad, en los perímetros geográficos de los barrios populares y periféricos de Quito. Las luchas barriales, gestadas en el proceso metropolitano capitalino, se tomaron los espacios públicos y activaron a diversos actores sociales movilizados por plurales intereses respecto del hábitat popular, las condiciones de reproducción social y material, las identidades culturales urbanas y en general en torno a la vida en la ciudad. Recrearon sus repertorios de acción colectiva, en pos de sus demandas y derechos.

La contestación social se refiere a las diversas formas que adquirió la acción colectiva en el proceso metropolitano quiteño, a las luchas del movimiento organizado de los barrios periféricos, a las acciones desde la alteridad como la resistencia de las comunas ancestrales, a las inserciones diferenciadas de los migrantes indígenas, a la defensa de la identidad del pueblo afroquiteño, y a las recientes movilizaciones políticas de las clases medias; todas expresiones político-culturales de la compleja configuración de la moderna sociedad urbana.

Las formas de contestación social forman parte del proceso de expansión metropolitano. El crecimiento desordenado de la ciudad dio lugar al surgimiento de las organizaciones barriales, en respuesta a las condiciones de exclusión y segregación periférica, a la reactivación de las comunas ancestrales ante la presión inmobiliaria; atrajo la migración indígena y campesina de las provincias circundantes que reprodujeron redes comunitarias de inserción en la ciudad, al igual que las tramas de afinidad entre la población afro desplazada por la reforma agraria y afincada en los barrios periféricos. A su momento, los propios habitantes nativos de la ciudad también protagonizaron algún tipo de movilización urbana.

Fueron expresiones de inéditas configuraciones societales activadas con el tránsito de la ciudad tradicional a la moderna urbe metropolitana, por lo que la contestación social no alude solo al comportamiento reactivo de un grupo social determinado al proceso metropolitano de Quito, como podría pensarse del movimiento barrial, cuestión que como se argumentará en las sucesivas páginas no ocurrió en la ciudad.

Con el título de contestación social me refiero al carácter dinámico de los diversos actores urbanos surgidos en el proceso metropolitano, a sus demandas, acciones y ciclos de duración. Se alude a la contemporaneidad de los otros en la ciudad, a la situación de aquellos en tensión con las maneras de las élites y el poder (Kingman 2008). El movimiento barrial quiteño surgido en los barrios periféricos experimentó, al compás de la expansión metropolitana, una mutación desde sus inicios vecinales, al auge de la lucha poblacional y posteriormente al declive ciudadano.

Por fuera del movimiento barrial se configuró un pluriverso popular urbano, conformado en las intersecciones culturales de los viejos y nuevos protagonismos de la sociedad quiteña, especialmente el proceso de etnogénesis de las comunas ancestrales de identidad kitu kara, la inserción diferenciada de los indígenas migrantes devenidos en residentes de la ciudad y las tribulaciones en la inserción, igualmente diferenciada, del pueblo afroquiteño, enfrentado a los estigmas de la sociedad blanco-mestiza.

En simultáneo, y en un plano diferente, las clases medias y altas de la ciudad protagonizaron movilizaciones políticas de protesta, activadas en defensa de la capitalidad frente al desorden político presidencial, confirmando el simbolismo del orden regulatorio de la ciudad.

Capítulo III

EL MOVIMIENTO BARRIAL EN QUITO METROPOLITANO

Las luchas del movimiento barrial expresan las disputas por el lugar en la ciudad; irrumpieron en los bordes espaciales y simbólicos de la urbe metropolitana, adquiriendo concreción con sus rituales presencias colectivas en los espacios públicos, donde ocurrieron los encuentros con otros actores populares que cualificaron a las luchas barriales.

El movimiento barrial quiteño surgió y se expresó circunscrito a los barrios periféricos en los costados de la ciudad, en su momento de mayor protagonismo llegó a agruparse por zonas interbarriales, e instituyó las liturgias simbólicas de uso de segmentos marginales del espacio público en la ciudad. El movimiento barrial capitalino surgió en la territorialidad propia de los barrios periféricos, en sus disputas se desplazó por determinados perímetros del espacio público capitalino, por lo que su comprensión implica adentrarse en la geografía de los barrios populares de la ciudad metropolitana.

A diferencia de la mesoescala espacial del proceso metropolitano que alude al cantón convertido en distrito metropolitano, ya que la macroescala está en correspondencia con la región en la que se inserta la ciudad capital, la microescala espacial, como he dicho, se refiere a la geografía de las luchas barriales, al territorio de los asentamientos populares en el que surgieron las presiones colectivas por hábitats dignos, en medio de condiciones adversas. Se refiere al lugar de las luchas barriales y sus organizaciones.

El análisis del movimiento barrial nos conduce ineluctablemente por la microescala espacial de la acción colectiva urbana, si bien con débiles protagonismos populares en reacción a las dinámicas espaciales de la ciudad y aislados de las tendencias regionales en las que se asienta la urbe.

Se trata de un movimiento barrial autorreferido, volcado sobre sí mismo en las demandas urbanas y desarticulado de las luchas sociales mayores.

En el tercer capítulo analizo el ciclo de duración del movimiento barrial quiteño, surgido en el proceso de expansión metropolitana de la ciudad, subrayando cómo la emulación cultural afectó a la acción colectiva de las organizaciones barriales, sus deslizamientos entre los intereses colectivos y el personalismo de las dirigencias, y el nexo con el municipio capitalino que en los distintos períodos marcó sus alcances políticos.

El capítulo está dividido en tres secciones: la primera, a manera de introducción, argumenta los vínculos entre los movimientos sociales y las racionalidades urbanas; la segunda sección discute la levedad cultural de los barrios periféricos como condición material de la transitoriedad organizativa; y la tercera interpreta el ciclo del movimiento barrial quiteño, diferenciando entre los períodos de inicio en el tránsito de la ciudad conventual a la urbe moderna, el auge durante la expansión metropolitana, y el declive, paradójicamente, en medio de la consolidación del distrito metropolitano.

Movimientos sociales y racionalidades urbanas

La comprensión de las luchas barriales desde la perspectiva de su potencialidad como movimiento popular urbano supone adentrarse en el análisis del universo de las organizaciones barriales, de vivienda y poblacionales, descifrar sus capacidades para actuar en redes, canalizar recursos, innovar los liderazgos y movilizarse en los espacios públicos para presionar a las autoridades, lo que podría verse como sus repertorios de acción colectiva. Capacidades que en el caso de las organizaciones barriales quiteñas, desde el inicio, estuvieron relacionadas con el clientelismo de los partidos políticos y las autoridades municipales, con la influencia de las organizaciones de la sociedad civil, con las cualidades de autogestión de los pobladores en su afán por lograr tierra y vivienda urbana, configurando un escenario de luchas barriales cuyo, telón de fondo era la subjetividad colectiva de emulación del orden simbólico de la ciudad.

Los pocos estudios sobre el movimiento barrial quiteño (García 1985, Unda 1996, Borja 2011, Barrera 2011) coinciden en señalar el epi-

sódico protagonismo de sus organizaciones, en anotar que las capacidades de movilización barrial se incrementaron en el encuentro público con otros actores políticos y sociales, y en mostrar que el aumento cuantitativo de sus organizaciones era correlativo con la expansión urbana y el surgimiento de numerosos barrios periféricos en condición irregular. No voy a repasar estos aspectos por demás ciertos, me enfocaré, más bien, en las subjetividades colectivas de las organizaciones barriales, con las que, junto con las demandas de tierra, vivienda, equipamiento y servicios, buscaban extender, simbólicamente, en los barrios segregados el estatus primado de la ciudad.

El movimiento barrial quiteño luego de una larga trayectoria de luchas viviendísticas, con protagonismos cohesionadores de los intereses de los barrios periféricos y populares, desembocó en una dispersión organizativa que fragmentó los intereses barriales en atomizadas demandas del derecho a la ciudad. Múltiples sujetos populares quedaron como secuela de la ola del movimiento barrial, una vez que este traspasó el umbral del no retorno de la modernidad metropolitana de Quito, cuando la desintegración organizativa reemplazó a las federaciones barriales.

En la transición a distrito metropolitano el movimiento barrial no se propuso un proyecto de ciudad alternativa, basado en la convergencia de los diversos intereses, organizaciones y sujetos populares que cuestionen la preeminencia simbólica y espacial del orden metropolitano. No solo porque la institucionalización metropolitana es reciente, sino porque las organizaciones barriales operaron como dispositivos socioculturales de inserción de la población de los asentamientos periféricos, en la modernización de la ciudad. Sus acciones no buscaban cuestionar el modelo metropolitano, sino su concurrencia, no se trataba de alterar el orden sino de asumirlo, no obstante que a momentos la contestación de las luchas barriales asumió matices de rebelión.

En la explicación de lo ocurrido con el movimiento barrial capitalino, en un escenario urbano sellado por el progreso y la modernidad capitalistas, considero pertinente señalar los momentos de condensación de los denominados conectores culturales o subjetividades colectivas, referidos a las narrativas ideológicas como vectores de emulación

cultural, con las cuales las organizaciones barriales involucraron a significativos contingentes de moradores en las luchas por el acceso a la tierra, vivienda, infraestructura, servicios y equipamiento urbano.

Como lo han establecido diferentes autores, no es suficiente entender los conectores culturales como espacios de interacción simbólica específicos y correspondientes a situaciones singulares de grupos o colectividades urbanas, sino también en referencia al sistema completo de significación en el que están conectados, del que obtienen y al que envían significados colectivos como la sociedad o la nación (Tejerina 1998). En nuestro caso, supone comprender las subjetividades colectivas de las luchas barriales en Quito, especialmente en coyunturas de relevancia pública en las que se expresaron las expectativas de integración urbana, junto con el cuestionamiento a la segregación desde el antagonismo de la diferencia cultural.

Las subjetividades colectivas que activan la interacción entre personas, organizaciones e instituciones en la ciudad están estrechamente relacionadas con maneras de comprender el poder local y el espacio público, con lecturas compartidas entre los sujetos urbanos acerca de la ciudad, su gobierno, la convivencia y el territorio. Podría decirse que están relacionadas con modos epistémicos claramente influyentes en las conciencias asociativas, grupales, comunales, barriales y colectivas que son decisivas en las prácticas organizativas y en las acciones barriales. No estoy afirmando que las ideas determinaron mecánicamente al movimiento barrial, sino que las maneras en que se formularon los intereses colectivos que movilizaron colaborativamente a las personas y las formas organizativas que asumieron estuvieron relacionadas también con maneras de percibir, sentir y ser respecto al orden en la ciudad.

Culturas y acción colectiva barrial

Los nexos culturales del proceso percepción-conciencia-acción colectiva son claramente modernos, forman parte de las concordancias o discrepancias de las agrupaciones de personas y sus organizaciones con el adelanto capitalista; surgen especialmente en los lugares donde debido a sus condiciones socioeconómicas y culturales son relegados

por el discriminatorio ordenamiento espacial. De acuerdo con Benjamín Tejerina (1998), la ciudad, o la urbanización, es uno de los mayores productores de modernización social porque condensa en su interior instituciones anudadas como la privatización de la vida y la economía, la estratificación social, los sistemas de educación o los medios de comunicación, aunque en realidad, dice Tejerina, la producción tecnológica y la burocracia son los "portadores primarios más influyentes en el universo simbólico dominante en las sociedades modernas" (120).

El autor se refiere a que en estas instituciones un aspecto central es la formación de la conciencia como una suerte de bastidor de sentidos o significados, que permite a las personas "pilotar" entre los acontecimientos cotidianos y en los encuentros con otras personas, basado en el influjo de la economía tecnológica creadora de un estilo cognitivo que afecta a la conciencia en aspectos como la componencialidad, la separación medios-fines, la individualidad de las relaciones sociales y la maximización de la multirelacionalidad, mientras lo burocrático moldea a la conciencia en lo metódico, la propensión a lo taxonómico, lo organizacional, lo predecible y al sentimiento de anonimato (119-20), explica.

Las instituciones urbanas del mercado y el municipio, que funcionan en situaciones dicotómicas de distinción de las esferas pública y privada, son las principales usufructuarias de los avances aplicados de la ciencia y la tecnología, y los mayores vectores urbanos por los que discurre la racionalidad moderna que moldea las percepciones individuales y la conciencia colectiva del progreso como expectativa de vida y sentido común.

A manera de correlato, o la otra cara del proceso percepción-conciencia-acción moderna, se encuentra la emulación cultural del orden en la ciudad, esto es la necesidad generalizada en la población de reeditar el estatus social de los privilegios urbanos. Institucionalizada por el poder local, se asume la segregación como algo propio al crecimiento urbano que también discrimina a la diferencia cultural, alejándola de los primados lugares urbanos y encajonándola en los márgenes de la ciudad.

En la urbe es determinante el peso de la racionalidad moderna en las acciones colectivas de las personas y organizaciones. En medio de

las resistencias o adscripciones a la individualización que conlleva la expansión urbana, se expresan los descontentos populares ante la ausencia o precariedad de los servicios públicos, al igual que las consecuencias de las excluyentes políticas municipales que afectan en varios ámbitos de la vida a significativos contingentes de moradores; activándose, en respuesta, las movilizaciones de las organizaciones barriales en la escena pública, convertida en la arena prioritaria de la acción colectiva y de las demandas ciudadanas.

En la compleja dinámica de organización y movilización barrial capitalina predominaron las ideas y valores liberales que ahondan en el individualismo de las personas, haciéndoles refractarias a las posibilidades asociativas, al tiempo que fragmentan las expectativas barriales y colocan a los pobladores de los barrios periféricos en posición de pragmático enrolamiento con el progreso urbano. Y es que el liberalismo forma parte de la ideología del poder local que planea sobre las culturas de la ciudad y reproduce, entre sus habitantes, la necesidad material y existencial de emulación del orden y las jerarquías de la ciudad.

La racionalidad de lo urbano moldea las formas de percepción-conciencia-acción y delimita el horizonte de las prácticas colectivas, al igual que las formas de organización y lucha barrial. Muestra de ello es que las movilizaciones barriales emplean algún tipo de agenda institucional o sistémica, recurren a medios de presión para su consecución, buscan congregar la mayor cantidad de relaciones con otros grupos en similar situación y, aunque reconocen liderazgos, se inclinan por el anonimato de sus miembros.

Las movilizaciones de los barrios periféricos quiteños, en su mayoría, recrearon las formas de acción racional con arreglos medios-fines para la consecución de bienes y servicios públicos que mejoren las condiciones de vida, en una suerte de realismo urbano que procesa los problemas de segregación espacial, estigmatización cultural y carencias materiales como limitantes de la convivencia en la ciudad. En los barrios periféricos estos problemas tienden a asumirse como privaciones que requieren modificaciones materiales, combinando la presión de las movilizaciones barriales con la reactividad de las autoridades locales que

ocurren, generalmente, en contextos de intercambio de lealtades por servicios públicos. Este comportamiento, sin dejar de ser clientelismo, es visto también por las dirigencias barriales como una manera de ser sujetos portadores de los valores prescriptivos de la ciudad, con los que pueden gestionar aquello de lo que se carece.

De ahí el predominio de un pragmatismo inmediatista en las acciones de los líderes y organizaciones de los barrios periféricos, en las que confluyeron otros sujetos populares como los indígenas urbanos, el pueblo afroquiteño, las juventudes urbanas y las organizaciones de mujeres que también se encuentran en tensión con el modelo urbano y son portadores de experiencias forjadas desde la alteridad, en las que se entrelazan afanes de progreso con expectativas por una ciudad inclusiva. El encuentro entre los diversos sujetos populares abre posibilidades interculturales a la acción colectiva urbana, proyectándole más allá de la inmediatez de la dirigencia barrial.

Las movilizaciones barriales, que sucedieron en Quito en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, estuvieron estrechamente ligadas con visiones compartidas o en tensión sobre el simbolismo metropolitano de la ciudad, y con conciencias igualmente convergentes o en resistencia sobre la convivencia en la capital, cuyos variados significados estuvieron, y están, en la raíz de las luchas barriales. Sinnúmero de habitantes de Quito se movilizaron con ciertas percepciones-conciencias sobre los principales hechos urbanos, levantando demandas de acceso a servicios básicos, legalización de tierras, usos interculturales del espacio público, y generaron, en determinados momentos, acciones colectivas y protagonismos interclasistas con repercusiones políticamente significativas.

En el trasfondo de las movilizaciones barriales del período, prevaleció la adscripción al sentido modernizante metropolitano que fue compartido por amplios sectores sociales de la ciudad, en el que sobresale la idiosincrática predisposición criolla, vernácula, a replicar el modo de vida urbano occidental, asumido como la imagen del orden deseado de ciudad. Las autoridades locales, los medios de comunicación, los líderes políticos, las agrupaciones gremiales, las universidades, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones barriales y en general la

mayoría de las gentes quiteñas concuerdan en una ciudad de imágenes superpuestas, esto es una urbe planificada con vías de circunvalación y monumental, una ciudad empresarial con megacentros comerciales estratificados según el consumo y mercados segmentados, y una ciudad democrática con habitantes cultores de la libertad individual.

Junto con los estratos sociales medios y altos, conviven los sectores populares que anhelan igualmente, a su modo, el modelo urbano de imágenes superpuestas, con el que construyen sus propios caminos de inserción en la ciudad. Entre ellos están los habitantes de los barrios del sur, de los barrios en las periferias urbanas y periurbanas circundantes, de las lotizaciones formadas con tenencia informal del suelo en exhaciendas, antiguos huasipungos, de asentamientos humanos en quebradas, hondonadas y zonas de riesgo, de las comunas indígenas acorraladas por la expansión urbana, donde la pobreza sobrepasa a la mayoría de la población.

Son los sitios de residencia de grupos humanos que expresan la heterogeneidad estructural y la diferencia cultural de la sociedad quiteña, a los que se estigmatiza como inferiores por atávicos dispositivos discriminatorios y raciales de la segregación urbana. Diríamos, usando la expresión de Franz Fanon (1991), son los lugares de asiento de los "condenados" de la ciudad, de aquellos que resisten en preexistentes y nuevas espacialidades configuradas desde la alteridad urbana, lo que contrasta con la imagen generalizada de que la capital tiene las mejores condiciones de vida del país. En los hechos, la ciudad deseada de imágenes superpuestas se parece más, con las diferencias de contextos históricos y escalas urbanas, a la "ciudad de la difícil equidad" a la que se refiere el historiador del urbanismo Peter Hall (1996), donde los "condenados" de la ciudad sobreviven en colectividades que se encuentran en tensión con la metrópoli urbana.

En dichos años la ciudad experimentó una acelerada expansión urbana y un agresivo avance de la racionalidad moderna. La renovación urbana de barrios tradicionales y antiguas zonas residenciales dieron, y dan paso, a novísimas áreas productivas, comerciales y de servicios; la apertura de vías que enlazan los valles circundantes provocan des-

plazamientos poblacionales y modalidades de centrifugación social con nuevas segregaciones urbanas. La mancha urbana se expandió desproporcionadamente, sometiendo a la ruralidad con todas las consecuencias de mutación del hábitat, el territorio, las economías solidarias y las formas de vida, cuyas expresiones culturales, en el mejor de los casos, son encapsuladas en el folclore urbano.

La racionalidad moderna no solo modifica la morfología de la ciudad, sino que supedita a los diferentes epistemes colectivos y a las sabidurías populares a las distintas iniciativas de organización popular y a las preexistentes formas de acción comunitaria, en principio contestatarias y luego acopladas como eventos del proceso de construcción de ciudad, acorde con el liberalismo individual que ve en lo comunitario, en lo solidario y en la reciprocidad vestigios de un pasado reñido con el progreso. En Quito, las movilizaciones barriales del período estuvieron atravesadas por divergentes significados de convivencia, así como por encuentros entre actores, discursos, liderazgos e identidades urbanas que estuvieron tensionadas entre las necesidades de la reproducción social de la población barrial y su funcionalidad individual de inserción económica y mercantil.

No busco analizar los múltiples elementos simbólicos que enlazan las dinámicas de la sociedad y las culturas quiteñas como un todo complejo. Me intereso solo en las movilizaciones barriales en el proceso metropolitano y dejo de lado, deliberadamente, otras expresiones sociales masivas o multitudinarias como las organizaciones deportivas barriales entrampadas en relaciones clientelares que reivindican lo deportivo desvinculado de lo recreativo; al igual que las manifestaciones religiosas y rituales que en los barrios y parroquias rurales siguen calendarios de sincretismo cultural; las festividades cívicas cargadas de simbolismos locales que concitan masivas reuniones públicas, con las que se reifican los procesos identitarios urbanos; o los tumultuosos rituales de las barras e hinchadas de los equipos profesionales de fútbol y sus cotidianas irrupciones en el espacio urbano.

Tampoco incluyo otras expresiones larvarias de asociatividad como los grupos de ciclistas y peatones preocupados por la movilidad

alternativa y la contaminación ambiental, o los colectivos inquietos por las políticas urbanas diferenciadas según la condición sexual y de género. Se trata, en todos los casos, de iniciativas asociativas con diversos intereses urbanos que no empalmaron con el movimiento barrial, porque cada una tiene sus propios "lugares de enunciación", y dado el alcance del presente estudio sería pretensioso incluirlas.

Como se comprenderá tampoco cabe llevar el análisis más allá de su utilidad para interpretar las movilizaciones barriales quiteñas. Me circunscribo a la narración e interpretación de los principales eventos en torno a lo que genéricamente puede considerarse como luchas contestatarias urbanas, especialmente las que tuvieron como referencia los esfuerzos de integración de los barrios periféricos en un contexto urbano cruzado por la segregación y la hegemonía cultural.

Lugares y narrativas periféricas quiteñas

¿Por qué el movimiento social de los barrios periféricos y populares de Quito, pese a protagonizar un intenso itinerario de luchas por la tierra, vivienda y servicios, no logró consolidarse como un interlocutor estable de la política urbana municipal? ¿Qué factores culturales intervinieron para que las luchas barriales, en lugar de cuestionar y disputar la modernización metropolitana de la ciudad, optaran más bien por su emulación?

En la explicación cultural de los alcances del movimiento barrial capitalino concurren tres elementos que considero relevantes: el primero se relaciona con el fraccionamiento simbólico del espacio público capitalino en que se encapsuló al movimiento barrial; el segundo se refiere a las subjetividades colectivas de las organizaciones barriales, afines al orden, y el tercero alude a la relatividad espacial de lo barrial respecto de la ciudad que confinó a una condición transitoria a sus organizaciones.

Triada que desde su génesis marcó el devenir del movimiento barrial capitalino, por lo que en el análisis, necesariamente, adopto una visión del conjunto de los períodos, actores y narrativas, que requiere ampliar la mirada especialmente hacia el período de conformación del movimiento barrial. El desplazamiento temporal, lo diacrónico, se vuelve inevitable en la comprensión de la acción colectiva barrial, es impres-

cindible en la caracterización de las continuidades y rupturas culturales que permiten argumentar el ciclo del movimiento barrial capitalino.

El espacio público fragmentado

En relación con los espacios públicos simbólicamente diferenciados de la ciudad, cabe anotar que la coexistencia en Quito de numerosos y heterogéneos barrios populares y periféricos, de plurales colectividades urbanas y de individuales expectativas de vida, requirió del marco institucional articulador del distrito metropolitano reseñado en el segundo capítulo, por el que discurren desigualmente los bienes y servicios públicos, conjuntamente con las tensiones y disputas identitarias urbanas. Uno de los aspectos centrales de lo local en el ámbito metropolitano está relacionado con el espacio público de la ciudad, en el que se sintetizan el orden y las jerarquías del poder, la cohesión social, los intercambios económicos y culturales, y los sitios en los que la sociedad urbana en su diversidad y heterogeneidad se expresa políticamente (Borja 2011, 321-3).

Condicionados por la concertación elitista de la política urbana y la gestión de la ciudad, los espacios públicos quiteños rebelan las tensiones entre las áreas integradas y las segregadas, entre los lugares y no lugares entretejidos, al mismo tiempo separados, por el capital inmobiliario y financiero que ordena el territorio en áreas de inversión y expansión urbana y en áreas prescindibles o residualmente incorporadas a la ciudad.

En el DMQ no se configuró un mismo y único espacio público en el que se expresen pluralmente la diversa sociedad local, sino que, paradójicamente, se instituyeron disímiles espacios públicos diferenciados simbólicamente en los que prevalecieron los intereses privados y el poder local por sobre los intereses colectivos relativos al vivir bien en la ciudad y eventuales propuestas de democratización urbana. El espacio público quiteño está constituido por un entramado de fracciones de espacios estatales, municipales, privados, barriales, comunitarios y colectivos que se encuentran tensionados por las disputas de sus habitantes, organizaciones e instituciones.

Las organizaciones barriales provivienda en sus demandas de servicios, infraestructura y legalización de tierras, tendieron a ocupar su propio espacio público al movilizarse principalmente por la extensa ciudad "sureña", por los costados y derredores periféricos, enlazando prácticas colectivas, comunitarias e individuales que confirieron identidades a determinados lugares del suroriente y noroccidente de la ciudad popular.

No siempre supieron canalizar los diversos intereses de su población heterogénea, por lo que en paralelo y al interior de los barrios periféricos surgieron otros colectivos populares que desde el antagonismo de la exclusión y del no lugar se movilizan en los espacios estigmatizados de la ciudad, con el riesgo de ser señalados como transgresores cuando traspasan los bordes simbólicos del Quito moderno. Ocurrió con los pueblos indígenas y afroquiteños que levantaron sus protestas y demandas en los contornos comunales y barriales, en una suerte de microespacios en los que se incuba un bizarro racismo cultural, muestra de la persistente colonialidad del no lugar en la ciudad metropolitana.

Las organizaciones sindicales y los gremios públicos, cuando protagonizaron manifestaciones por sus demandas laborales, lo hicieron dentro de un perímetro simbólicamente delimitado que empieza en el centro norte, en la Caja del Seguro, recorren las mismas calles hasta arribar a alguna de las plazas del Centro Histórico, asumido como el lugar emblemático de las concentraciones obreras y populares. El movimiento indígena, en sus distintas tomas y entradas a la ciudad, convirtió en sitio simbólico de la presencia indígena al parque El Arbolito, igual en el centro norte, transformado ocasionalmente con la presencia de los pueblos indígenas en campamento, en centro logístico de las marchas y en ágora de sus deliberaciones.

Las clases acomodadas y estratos medios quiteños, en cambio, tendieron a expresarse con marchas y concentraciones en defensa de la capitalidad y en oposición al "mal gobierno", en un amplio espacio público de la ciudad moderna que es valorado simbólicamente como continuidad de lo privado. Es el parque La Carolina y sus avenidas circundantes que confieren estatus social a las marchas que ahí llegan o empiezan, del mismo modo que provoca la ilusión de subir de estatus,

a las gentes de los barrios populares que cruzan la ciudad para recrearse allí (Naranjo 1999). Asimismo, en el curso de dichos años, el Centro Histórico quiteño se ratificó como el mayor espacio público de expresión política de la ciudad, no solo por estar ahí localizadas las sedes de los gobiernos nacional y municipal, sino cuando en sus plazas y calles convergieron las distintas movilizaciones sociales de las clases acomodadas, de los estratos medios y de los sectores populares en determinadas coyunturas de alta activación política.

En el fragmentado espacio público del distrito metropolitano se afirmaron las disímiles realidades barriales, las desiguales intervenciones municipales de hábitat y las contradictorias existencias culturales de su población. Las condiciones materiales de vida en la ciudad que devienen en detonantes de las movilizaciones sociales de conformidad y apego al orden, o de disconformidad con la política urbana, fueron y son diferentes entre los barrios patricios bien equipados y los barrios populares y periféricos mal integrados a la urbe; entre los barrios antiguos en decadencia y los nuevos barrios cerrados que se expanden sobre las comunas indígenas circundantes; entre el crecimiento en altura en áreas exclusivas de renovación urbana y el crecimiento horizontal de masividad habitacional; entre las comunas, anejos y poblados rurales, y los agentes inmobiliarios y económicos del crecimiento urbano.

Los sentidos culturales de los espacios públicos en el distrito metropolitano traslucen que la ciudad es al mismo tiempo el lugar de realización de la acumulación e individualización capitalista, de la democratización urbana promovida por gobiernos municipales que se pretenden cercanos a la gente, y del conjunto de luchas populares urbanas que potencialmente van más allá de las demandas inmediatistas de las organizaciones barriales, con fugaces resplandores emancipadores del territorio y la ciudad.

Las luchas sociales acaecidas en el fraccionado espacio público capitalino denotan que las expectativas de contar con movimientos urbanos antisistémicos, o con una "sociedad civil" que demande y ejerza los derechos ciudadanos, eran, en el período en estudio, un anhelo todavía incierto, cuya argumentación pervivía en el ámbito de las teorías

emancipatorias, porque en la praxis urbana, donde se concreta la existencia social, prevaleció más bien una tendencia a la segmentación de los habitantes como requerimiento de las políticas públicas urbanas.

La distinción entre el uniforme discurso de ciudadanía que alude a la sociedad civil y los fragmentados discursos de población para fines de implementar las políticas públicas se ensambla precariamente, se requiere tanto de la individualidad ciudadana con la que se forma una subjetividad homogénea de adscripción a la ciudad cuanto de la segmentación de sus habitantes en estratos de poblaciones diferenciadas conforme a las intervenciones estatales.

En la práctica el ensamble discursivo de ciudadanía y población no es fluido, por el contrario, conlleva conflictos en torno a las prioridades públicas, a los imaginarios urbanos contradictorios y a los desconciertos de identidad. Las desiguales acciones públicas de ciudadanía y población evidencian la contradicción entre la planificación urbana y su mundana gestión que se materializa en hábitats segregados: unos uniformes y bien atendidos acordes con la individualidad ciudadana, y otros precarios e insuficientemente atendidos en correspondencia con la segmentación de la población. Sin duda, también las mixturas discursivas de sociedad civil y población forman parte de las subjetividades emergentes difuminadas en la ciudad.

En los espacios públicos capitalinos se rebelan los antagonismos de la política urbana, generadora de las áreas consolidadas del centro norte y los valles centro-orientales, en las que se concentra la riqueza material y la calidad de vida, y de las áreas no consolidadas en las que se imbrica la diversidad cultural con la inequidad y la pobreza, como ocurre en los barrios de los extremos urbanos del sur, del norte y en la mayoría de las parroquias rurales. En los espacios públicos se expresan, igualmente, las tensiones entre las organizaciones sociales que proliferan en los ámbitos de la sociedad civil y las del amplio campo poblacional urbano en constante readecuación en la ciudad, con lo que en los fragmentados espacios públicos capitalinos también se proyecta el beligerante avance de la homogeneidad urbana, expresión de una de-

seada unificación nacional, como diría Chatterjee (2008), en tiempos de discordantes condiciones de heterogeneidad social.

Subjetividades barriales compartidas

La trayectoria de las organizaciones barriales quiteñas revela que hubo distintas subjetividades urbanas compartidas por sus actores. En la conformación del sujeto barrial quiteño, conviene considerar que este no fue ni es ajeno a las tensiones culturales derivadas de los afanes de modernidad de la ciudad, más bien emergió como la combinación endémica de impulsos clientelares generados por las autoridades municipales, junto con impulsos asociativos por la inclusión de los moradores y barrios periféricos en el progreso de la ciudad. Sus organizaciones se formaron en los híbridos entornos sociales de los habitantes de los barrios periféricos, influenciadas, ciertamente, por las expectativas de interacción capitalina.

En medio del discurso de la sociedad civil, del clientelismo de los notables barriales y de la segmentación poblacional de la política urbana, el movimiento barrial no supo contener, encarnar o abarcar suficientemente los intereses del diverso campo de lo popular urbano. Se circunscribió a las luchas por tierra, vivienda y equipamiento en los barrios periféricos, disociando el pragmatismo de las demandas barriales, de los antagonismos y la diversidad cultural de sus pobladores, especialmente en las organizaciones provivienda que se mostraron rígidas en sus propósitos, excluyentes en las membrecías y distantes de otras asociatividades urbanas.

Desde mediados de los años 70, en el ámbito barrial capitalino, se evidenció una dislocación entre la retórica inmediatista de las dirigencias barriales y la perspectiva de los aliados políticos en pos de un movimiento popular urbano. No fue solo una disfuncionalidad entre las ilusiones movimentistas de los actores de la izquierda política capitalina y el realismo organizativo popular, sino también, en parte, las derivas ideológicas del ciclo de despegue, crecimiento y repliegue que experimentaron las organizaciones barriales. En el movimiento barrial capitalino se eslabonaron tres subjetividades colectivas: surgió en torno

a lo vecinal, se amplió hacia la diversidad poblacional y se dispersó en la ciudadanía.

Las tres narrativas cohesionaron cada uno de los distintos momentos del ciclo del movimiento barrial —que analizaré más adelante— y se enlazaron con valores de la idiosincrasia quiteña, empalmando simbolismos de rebeldía popular con jerárquicos estilos de vida urbana. Se trata de un molde cultural de linaje colonial en el que coexisten imágenes contradictorias de un lejano pasado de levantamientos barriales y de una ciudad "pacífica y conventual" que no encajaron con las movilizaciones barriales del período, pero que se usaron como conectores simbólicos que alegan una continuidad de rebeliones en las luchas barriales.

Las subjetividades colectivas vecinal, poblacional y ciudadana hicieron suyo el simbolismo barrial de "rebeldía pacífica" que pervive en la memoria de los barrios quiteños y se proyecta, episódicamente, en las reservas morales de sus habitantes, impeliéndoles, en coyunturas de malestar público, a blandir banderas y proclamas de subversión ciudadana. A más de ser una señal del desencaje entre las expectativas izquierdistas de alineaciones populares y el pragmatismo organizativo barrial, la retórica de rebeldía pacífica ha sido una "patente de corso" o potestad heredada del pueblo quiteño para las movilizaciones callejeras.

En tanto conector cultural, la retórica de rebeldía barrial y paz conventual enlaza referencias de acontecimientos históricos del pasado de la ciudad con las movilizaciones contemporáneas, juntando una artificiosa secuencia de imaginarios urbanos enraizados en hechos sociales distantes y distintos. En las sucesivas incursiones que realicé con varios comités y federaciones barriales, así como en la participación en las reuniones del Consejo Metropolitano de Planificación y en las más recientes reuniones en el Foro de la Ciudad, ha sido frecuente constatar que subsisten reminiscencias y brumosas alegorías de las rebeliones quiteñas, de sus personajes y eventos, las que todavía son usadas indistintamente en los discursos cívicos. Entre otras, escuchar las frases del estilo: "Recuerden que Quito es luz de América, por eso somos libertarios", "Los barrios quiteños nos levantamos en las alcabalas y luchamos con el marqués de Selva Alegre" o "Los barrios populares combatimos junto

a Eloy Alfaro", suelen ornamentar las proclamas de los exponentes de la sociedad civil y de algunos dirigentes barriales capitalinos.

Según el historiador Juan Paz y Miño sí fueron frecuentes los levantamientos de la población mestiza en las urbes durante la época colonial (2014, 29). Las alusiones contemporáneas se refieren a los episodios quiteños de la temprana Rebelión de los encomenderos entre 1544-1546, contra las leyes de encomienda y el trabajo indígena que mostró las pugnas por el poder local entre conquistadores y autoridades de la Corona; a la Revolución de las alcabalas que opuso a los comerciantes y la población quiteña contra los impuestos al comercio en 1592-1594; a la Rebelión de los barrios de Quito en contra de los estancos de aguardiente y el cobro de aduanas en 1765; y a la Revolución de Quito en 1809 con la que se inició el ciclo nacionalista y autonomista por la Independencia ecuatoriana (29-52).

Los hitos históricos de las rebeliones quiteñas forman parte de la oratoria patriótica capitalina que, ritualmente, se ratifica en los principales eventos celebrativos públicos, pues la retórica y simbología municipal los recrea como elementos cívicos de la ciudad y del espíritu de rebeldía de sus habitantes. Los hitos están en las crónicas oficiales de la ciudad, en los museos que recrean acontecimientos históricos y exhiben reliquias personales y familiares de sus participantes, constan en la oratoria de los centros educativos municipales y se rehacen en las alegorías patrióticas de la ciudad.

A manera de contrapeso, el ícono de rebelión barrial es relativizada con la imagen de una urbe sosegada por el aura de "paz franciscana", derivada de la deidad católica de san Francisco a la que fue encomendada la ciudad desde su fundación, que igualmente se afirma en la ritualidad pública, en la retórica celebrativa y en algunos de los imaginarios urbanos.

Detrás de la retórica de "paz franciscana" se esboza el complejo de inferioridad colonial. La supuesta calma citadina está enraizada en la mirada foránea de la ciudad del siglo XIX, que caracterizaba a Quito como una ciudad retraída en el pasado, en comparación con las urbes europeas, y escondía su pertinencia en el proceso histórico de conformación del Estado-nación ecuatoriano. La visión europea de las ciudades

andinas expresaba la exterioridad cultural con la que se caracterizaba a las urbes locales, considerándolas, en comparación a las urbes europeas, como cuasi ciudades, apenas conformadas por espacios semivacíos y carentes de memorias propias, pues como señaló Said (1990, 35) en el siglo XIX el imaginario occidental urbano todavía se pretendía superior a cualquier otro imaginario urbano no occidental.

En las crónicas recogidas por Peyronnie y Maximy (2002), un académico ecuatoriano describía Quito a mediados del siglo XIX como una ciudad "tranquila, pasiva, patriarcal, reducida a sí misma, ignorante, sin vida, sin comunicación", aislada de Europa, cuyas gentes desconocen los grandes acontecimientos externos porque es "gobernada por el oscurantismo de los monjes"; visión que fue ratificada por el embajador de Estados Unidos en Quito, quien en 1861 señaló que el peso económico y cultural de las iglesias, conventos y monasterios impidió, desde tiempo atrás, que la ciudad ocupe "un lugar de excepción entre las naciones civilizadas" (16-7).

La visión colonial de la ciudad no es solo una perspectiva del pasado.[4] Hay crónicas de viajeros europeos que menosprecian la ciudad andina hasta casi la mitad del siglo XX; incluso los propios autores del estudio sobre Quito y su Centro Histórico (21) reconocen que, aunque la sociedad quiteña ha cambiado mucho, "el aislamiento al que están condenadas las ciudades de la Sierra y su población" hacen que a finales del siglo XX todavía se encuentren muchos "actos de sociedad y de comportamiento" que no están tan distantes de los "razonamientos de costumbres y de política que los suscitan".

En cada uno de los períodos del movimiento barrial y sus respectivas narrativas vecinal, poblacional y ciudadana, se reproducen los solapamientos retóricos entre las reminiscencias de las rebeliones barriales

4 Las diversas crónicas de los visitantes en el siglo XIX comparten la visión de Quito como una ciudad atrasada, en aislamiento y conventual, tanto en su forma física como en el comportamiento de su gente, asemejándola a las "pequeñas urbes europeas de tercer orden"; si bien son visiones que conllevan un sesgo anticlerical, en lo sustantivo desconocen los procesos y contextos territoriales, políticos y culturales propios de configuración de las urbes andinas y sus roles en la constitución de los Estados-nación. Sobre el tema ver Kingman y Bedón (2014, 27-42).

y las alusiones a la paz franciscana de Quito, deviniendo en una ideología de lo barrial que naturaliza la explicación de los comportamientos culturales y políticos de sus habitantes, reduciéndolos a una idiosincrasia callejera propia del retraimiento andino. Desconoce el complejo entramado de relacionamientos de poder entre las clases sociales urbanas, los encontrados intereses espaciales en las disputas públicas y privadas y las jerárquicas tensiones entre actores sociales en condiciones material y culturalmente desiguales, y atribuye, llanamente, un supuesto carácter volcánico, impredecible, a los barrios y habitantes de la capital.

Asumida idiosincráticamente en amplios círculos capitalinos, la retórica de la "rebeldía pacífica" es usada como advertencia del potencial reactivo de los barrios quiteños, especialmente en determinadas coyunturas de descontento político que han estimulado escaladas de malestar ciudadano, como lo expresan las palabras del exalcalde de la ciudad Paco Moncayo que al respecto dijo lo siguiente:

> Yo creo que esta ciudad es en gran forma progresista, pero también somos los quiteños noveleros, no hay "ismo" que no haya habido en Europa que no haya habido en Quito, y esto es histórico. Los quiteños somos noveleros y eso afecta de alguna manera, porque nos encanta el *outsider*, pero no nos gusta la continuidad, nos asusta la rutina, nos gusta cambiar, somos así desde que nacimos como ciudad. Creo que la ciudad tiene estos valores y estas características que no se borran, que vienen construyéndose. (2015, entrevista personal)

La "novelería quiteña", a la que alude el burgomaestre, es una suerte de sentido común que nombra, atribuye, un rasgo cultural que es de pocos como si fuera una condición identitaria de todos, recurriendo a iconografías que circulan cotidianamente como parte de la idiosincrasia de la ciudad y que afirman, en el imaginario público, el protagonismo ilustrado de los notables y próceres de las élites quiteñas, mientras el carácter insurgente de los mismos hechos históricos se disuelven en lo impersonal de lo barrial.

La analogía de paz franciscana, haciendo suyo el complejo de inferioridad colonial, corrobora que los alzamientos barriales solo ocurren ante graves crisis nacionales, asumiendo que en la cotidianidad de

la vida capitalina predomina la tranquila convivencia de sus habitantes, en la que la discriminación racial, el prejuicio ante la diferencia cultural y la exclusión derivada de la pobreza se asumen como propias de la segregación urbana. En esta visión se admite que Quito es una ciudad apacible, que sus barrios se prestan a una tranquila coexistencia, pero cuando por razones del "mal gobierno" se condensan las crisis políticas que alteran sus pacíficas costumbres, se activan los dispositivos simbólicos que movilizan a los barrios para restaurar la calma y el funcionamiento "normal" de la sociedad quiteña.

Algo similar ocurría con la visión generalizada de que las experiencias de los primeros comités de adelanto o promejoras de los antiguos barrios del centro de Quito, con su costumbrismo, hazañas y personajes mestizos, se proyectaban en todas las demás organizaciones barriales de la ciudad como si fuesen el cimiento de una misma identidad barrial compartida y aceptada entre todas las organizaciones populares urbanas. Con este propósito y declarándose "no regionalista", se fundó en 1950 la Sociedad Unión de Quiteños y Amigos de Quito que buscaba luchar por las virtudes y tradiciones quiteñas mediante el trabajo con organizaciones barriales y colonias provinciales, asumiendo que el costumbrismo quiteño era parte del sentimiento de ecuatorianismo que aportará a la solución de los problemas nacionales (D. G. n.º 687 1960).

La imagen de rebeldía pacífica estuvo principalmente relacionada con la vida social y cultural en los barrios del Centro Histórico de la ciudad, los que delimitaban el perímetro urbano hasta fines de los años 40 del siglo XX, cuando se inició el proceso metropolitano de Quito. La antigua ciudad, hoy el Centro Histórico, dejó de ser el núcleo organizador del territorio. Los comités barriales del centro fueron desplazados como eje del movimiento popular urbano, por el surgimiento de nuevos barrios y organizaciones poblacionales, hasta que en los años 60 se extinguieron como referentes de la movilización barrial. No obstante, la nostalgia de las proezas de rebeldía barrial acaecidas en la vieja ciudad subsistieron, en las siguientes décadas, entrelazadas en las alegorías discursivas con que las dirigencias barriales argumentaban las convocatorias a las luchas por la vivienda, servicios, legalización de tierras y barrios.

Más allá del anecdotario heroico de los barrios del centro de la ciudad que hace las veces de antecedente remoto de las luchas barriales quiteñas, es un hecho cierto que a partir de la segunda mitad del siglo XX el aumento de las organizaciones del amplio espectro de sujetos, actores y acciones que conforman el campo de lo popular urbano, *grosso modo* han sido concomitantes con las tendencias del crecimiento metropolitano que trajo aparejado el surgimiento de nuevos barrios periféricos, el incremento de la población urbana, la diversificación de las expectativas de vida y nuevas experiencias colectivas para resolver las carencias materiales en la ciudad.

Las movilizaciones barriales se desplegaron entrelazadas con las subjetividades colectivas: lo vecinal en conexión con el pasado aristocrático de la urbe, lo poblacional vinculado a la creciente diversidad social con el tránsito metropolitano, y la ciudadanía a la individualidad de los derechos sociales en la modernidad urbana. No han sido demarcaciones ideológicas excluyentes ni realidades urbanas contrapuestas, sino momentos diferenciados del movimiento barrial capitalino de desplazamientos entre la contestación y la emulación del orden. Aunque adquirieron, de modo sucesivo, un sentido enunciativo diferenciador del sujeto popular urbano, conforme las transformaciones contemporáneas de la sociedad quiteña no lograron, cada una ni en conjunto, consolidarse como un discurso de interpelación del poder local y la segregación urbana.

La levedad de lo barrial

El surgimiento de un movimiento social asentado en los barrios periféricos requiere una reflexión, al menos referencial, de las relaciones culturales entre los barrios populares y la ciudad, de las expectativas de sus habitantes respecto de la vida urbana; precisa de una mirada al carácter relativo de lo barrial en la configuración de la ciudad, que permita dimensionar la escala cultural de los barrios periféricos respecto de la totalidad urbana. Por su condición periférica, los barrios populares devienen en un tipo de unidades espaciales menores subordinadas y sometidas al proceso urbano, dentro de las cuales se reproduce la dinámica de orden y poder de la ciudad.

Sobre esta temática existe una amplia bibliografía académica, de la que interesa señalar el enfoque de Henri Lefebvre (1978) quien, distanciándose de lo que denomina la "ideología de lo barrial", devenida en una confusa apología de lo descriptivo y lo normativo que esencializa al barrio como organizador natural de la vida urbana, definió a los barrios como formas de organización temporales y espaciales de la ciudad, a manera de continuidades del pasado en la vieja ciudad colonial, configurada con el entramado de calles y barrios, y como tal, asiento de las viviendas y escenario de la reproducción social de la población. En los barrios, dice el filósofo y sociólogo francés, predominan las formas básicas de sociabilidad espontánea, derivadas de la vecindad, por lo que, en tanto materializaciones de lo urbano, los barrios son importantes pero no esenciales, más coyunturales que estructurales (200).

En los barrios no se forman ni instituyen los principales roles sociales ni las conductas o los comportamientos comunes, ni siquiera cuando utilizan la territorialidad para imponerse, pues según el autor el barrio no interviene en la creación de valores dominantes y prácticas fundacionales de ciudadanía; estas se generan en otros ámbitos e instituciones urbanas como la educación y la escolaridad, la economía y el mercado, el Estado y la política, el poder y la sociedad; y si bien pueden darse condiciones políticas y culturales para que en los barrios emerjan efervescencias de luchas poblacionales, las instituciones fundantes no tienen nada en común con los barrios, contrariamente, los desbordan, los dominan (197-200).

Los barrios populares como espacios sociales mínimos configurados incompletamente por las instituciones y los núcleos urbanos tienen existencias transitorias, aunque en su interior se constituyen relaciones interpersonales más o menos duraderas y profundas, "es el más grande de los pequeños grupos sociales y el más pequeño de los grandes" (200), donde la cercanía sustituye las distancias sociales, espaciales y temporales.

Los barrios tampoco son unidades autosuficientes, dependen de otros grupos funcionales más amplios que están activos a escala de la ciudad, la región y el país con los cuales se accede a bienes, servicios, ingresos y se configuran las identidades, con lo que en palabras de Lefebvre: "La estructura del barrio depende completamente de otras es-

tructuras más vastas: municipalidades, poder político, instituciones. No es más que una ínfima malla del tejido urbano y de la red que constituye los espacios sociales de la ciudad" (202).

La relatividad espacial de lo barrial se expresa en los vínculos de cercanía que devienen suplementarios respecto de las relaciones productivas, comerciales, de movilidad y culturales que tejen los habitantes populares de la ciudad, las que suelen ser de mayor dependencia y duraderas. Si bien los barrios periféricos son parte del ecosistema social de la ciudad basado en el *ethos* del pueblo, como tal integran el campo de lo popular urbano, están sometidos a los rápidos cambios de la urbe que alteran las simetrías habituales entre moradores, sus redes familiares y de afinidad, las dirigencias y organizaciones, creándose condiciones territoriales que involucran a los habitantes en un "continuo y rápido movimiento que transforma los barrios en criaturas híbridas suspendidas entre el pasado y el futuro", dice Suzanne Keller (1975, 30).

En Quito el carácter relativo de lo barrial está en la base social y espacial del movimiento barrial, cuya existencia se correlaciona con la temporalidad de los barrios periféricos surgidos en gran número como lotizaciones, cooperativas y asentamientos humanos en los márgenes de la ciudad, inicialmente inducidos por agentes inmobiliarios y traficantes de tierras que luego, por medio de autogestión vecinal o comunitaria, de parciales y clientelares intervenciones municipales, y de ocasionales ayudas prestadas por entidades de la sociedad civil, devienen en precarios barrios periféricos en situación de irregularidad.

Las identidades de sus moradores son igualmente transitorias, se muestran más consistentes en los momentos iniciales del asentamiento, asumiendo formas de resistencia e incluso de rechazo a la ciudad, valorizando las identidades de origen, luego con la formación del barrio se negocian las nuevas identidades urbanas, hasta mutar en sujetos representativos del mundo popular urbano, convirtiéndose en "partícipes de una modernidad y una ciudadanía que cuesta pero seduce", concluyen Ortiz y Martínez refiriéndose, por ejemplo, a la experiencia de formación del barrio La Argelia (1999, 349), aunque su afirmación es extensible a los barrios periféricos capitalinos.

No es extraño que un indicador de la relatividad de lo barrial sea la expectativa, generalizada en muchos de los habitantes de los barrios periféricos quiteños, de que si tuvieran los recursos económicos suficientes se mudarían a otros que presten mejores condiciones de vida, aunque los barrios en los que habitan se encuentren consolidados (Peyronnie 2000). Mudarse del barrio periférico o popular, lugar de residencia habitual, a otro que preste mejores condiciones de habitabilidad, al tiempo que confiere mayor estatus social, forma parte de las expectativas de progreso compartidas por muchas personas en los barrios periféricos quiteños. La transitoriedad barrial y la expectativa de movilidad de sus habitantes están en la base de los cambios que experimentaron las organizaciones barriales, e imbricadas con los énfasis discursivos que contribuyeron al fraccionamiento simbólico del espacio público.

La relatividad de los barrios quiteños se evidencia también en el alcance de las modificaciones del hábitat popular, respecto de los estándares de habitabilidad de los barrios bien atendidos en la ciudad. Vistos en un arco temporal de ocho décadas, desde los años 40 del siglo XX hasta la segunda década de los años 2000 del siglo XXI, los barrios periféricos empezaron como asentamientos irregulares sin reconocimiento legal ni servicios, abandonados a la suerte de sus habitantes, quienes tras largas presiones lograron, en algunos casos, su regularización, obteniendo reconocimiento jurídico y acceso a infraestructura, servicios y equipamiento para transformarse en barrios periféricos, los que finalmente, en el marco de la democratización de la ciudad, devendrían en barrios populares.

En el largo y conflictivo proceso de integración de los barrios periféricos a la ciudad, en los que más del 70% de las viviendas son autoconstruidas, lo que sin duda significa un enorme esfuerzo colectivo por dotarse de vivienda digna en condiciones adversas, persisten o se agudizan congénitas situaciones de inseguridad y violencia social, precariedad en la movilidad y el acceso debido a las largas distancias y el mal servicio de transporte, de insalubridad junto con un inadecuado manejo de los desechos sólidos y, en general, de deficitarias condiciones de vida. Los asentamientos irregulares nacieron desdeñados de la

vida y la centralidad capitalina, en una suerte de reductos territoriales de la pobreza urbana, donde con esfuerzos propios se configuran hábitats populares, sin embargo de lo cual, y más allá de las intervenciones municipales para extender los servicios básicos, se tiende a reproducir la segregación urbana.

El ciclo del movimiento barrial quiteño

El movimiento barrial quiteño no siguió un curso uniforme de expansión socioorganizativa conforme el crecimiento de los barrios periféricos, ni hubo un determinismo mecanicista de la expansión urbana en el incremento organizativo que agregue los intereses barriales. Considerando el reciente proceso de formación de los asentamientos humanos irregulares en las tierras residuales del mercado inmobiliario quiteño, se puede afirmar que el movimiento barrial capitalino experimentó una trayectoria cíclica de inicio, auge y dispersión, provocada por múltiples factores, entre los cuales están el mercado informal de tierras, el clientelismo político y municipal, las influencias de los agentes de desarrollo, las iniciativas organizativas de los pobladores y sus encuentros en los espacios públicos con otros sectores populares. La trayectoria organizativa barrial no estuvo exenta de tensiones, de episodios de movilización colectiva y de repliegues reivindicativos.

Su comprensión supone una mirada al itinerario seguido por el movimiento barrial y el incremento de las luchas urbanas, lo que entraña una periodización de su trayectoria para advertir cómo ocurrió el declive organizativo después de un período de auge en la movilización, eventos que, a su vez, demandan el discernimiento de los orígenes, continuidades y rupturas en la lucha barrial de Quito. Al respecto, cabe señalar que el interés académico en explicar el movimentismo barrial del país es incipiente, el tema está casi ausente en los estudios urbanos, salvo contados trabajos de los años 80 sobre las organizaciones provivienda de Quito, la preocupación por el análisis del movimiento y las organizaciones barriales es mínima en la agenda de investigación urbana.

En una reciente síntesis sobre la investigación urbana Bermúdez y otros autores declaran que es "artificioso" el inventario y clasificación

de las temáticas urbanas y su evolución. En la taxonomía adoptada se evidencia el carácter accesorio que se atribuye a las luchas populares urbanas, apenas son mencionadas parcialmente en la temática de lo "urbano y los enfoques de historia social", como un aspecto menor de las "dinámicas de segregación urbana", e indirectamente en lo concerniente a la "gestión urbana" con la descentralización como posibilidad democratizadora (2016).

El balance analítico, sin duda un valioso esfuerzo de síntesis de los estudios urbanos ecuatorianos, revela los sesgos disciplinares e institucionales de sus autores: el "crecimiento urbano" se enfoca en la planificación y la normativa, no en los barrios periféricos; los "centros históricos" en el monumentalismo de las estructuras edificadas y no en sus ocupantes; la "economía urbana" en la evolución del mercado del suelo y no en el trabajo de la gente; el "medioambiente urbano" en los vectores contaminantes, la gestión de riesgos y el cambio climático, y no en los conflictos socioambientales.

Nada se dice de los estudios sobre la negritud y afrodescendencia en Quito, acerca de los indígenas en la ciudad, las juventudes e identidades urbanas, menos aún de las mujeres y sus demandas de vida, las olas de migraciones y el fenómeno de los retornados, sobre la participación ciudadana, las iniciativas barriales de hábitat popular, entre otros temas que cuentan con sendas investigaciones y publicaciones. El balance desconoce el subcampo social y cultural de los estudios urbanos, por lo que da una sensación de parcialidad temática, o tal vez se está reeditando, no muy artificiosamente, la colonial visión de lo urbano como mercado, estructuras y gestión, relegando a sus habitantes, conflictos y luchas.

En una exploración precursora Mario Unda (2008) propuso una periodización del movimiento barrial de Quito, a partir de la combinación de lo que denominó "seis procesos co-constituyentes y yuxtapuestos" como los procesos económicos nacionales y locales, las dinámicas del sistema político, las modificaciones de la organización territorial, las dinámicas de las luchas sociales y del movimiento popular, las dinámicas propias del movimiento barrial y las dinámicas sociales en los barrios. El autor establece períodos con fronteras referenciales que se "difuminan

cuando un período termina y da paso al siguiente", mediante fases en las que el movimiento vecinal se integra según su conformación social, en el relacionamiento entre los diversos sectores populares, en su vinculación al sistema político y su inserción en la organización territorial (9).

La periodización de Unda abarca una curva temporal de más de ochenta años. Arranca en los años 30 del siglo XX y llega hasta el año 2008, estableciendo tres períodos claros y eventualmente uno nuevo, en los que predominan las tendencias organizativas y de movilización social caracterizadas por la relación diferenciada del movimiento barrial con el sistema político; entre los períodos se intercalan tres fases de transición en las que las dinámicas organizativas se agotan y dan paso a nuevas, las que están en referencia al incremento de los barrios populares y su inserción en la organización territorial (11).

La distinción entre períodos constitutivos y fases de transición en la periodización del movimiento barrial quiteño es pertinente, para lo cual Unda actualizó su interpretación planteada anteriormente (1996) sobre el crecimiento organizativo barrial. No obstante, en su estudio, paradójicamente, se vuelve porosa, se difumina, la distinción entre períodos y fases, al establecer las fases de transición por fuera de los períodos y no como intervalos que los empalmen desde adentro, dándose situaciones de fases más complejas, extensas y decisivas que algunos de los períodos, con lo que ambos, períodos y fases, devienen, por igual, en una suerte de siete momentos en el ciclo del movimiento barrial.

En Quito la expansión urbana y el desarrollo del movimiento barrial no siguieron una trayectoria paralela. La evolución organizativa no dependió exclusivamente del crecimiento de la ciudad, sino que, en el contexto estructural de una tendencia a la continua y desbordada expansión urbana metropolitana, intensificada en determinadas coyunturas nacionales de bonanza económica, el movimiento barrial capitalino experimentó una tendencia discontinua en su organización, movilizaciones y reivindicaciones.

A la inicial conformación de comités barriales le siguió el auge de las luchas poblacionales y más tarde el reflujo del movimiento barrial, siempre en medio de una continua expansión urbana. El movimiento

barrial quiteño experimentó una ola organizativa y de luchas urbanas que, analíticamente, puede verse como parte de la tendencia cíclica de los movimientos sociales, pudiendo sí establecerse correlaciones entre la expansión urbana y la dinámica del movimiento barrial, pero sus nexos no son mecánicos, ni obedecen a una lógica determinista de la organización territorial sobre la organización barrial, aunque prevalezca el sentido pragmático que motivó la asociatividad viviendista.

No es que el urbanismo o el ordenamiento territorial reglen las formas de organización social, ni que necesariamente a una mayor expansión urbana le corresponde un aumento del movimiento barrial. Se trata más bien de la relación inacabada, incompleta, de la ciudad con sus barrios, en la que no hay una totalidad sistémica que module sus demandas, sino la continua segregación de la política urbana que provoca reacciones difusas y adaptaciones colectivas.

El movimiento barrial se configuró en las fisuras de la expansión urbana metropolitana. Las primeras organizaciones barriales surgieron en el marco de la congénita segregación norte sur, posteriormente las luchas barriales crecieron conforme se discriminaba a los nuevos asentamientos pericentrales y valles circundantes, hasta que sucedió el repliegue de las luchas barriales, pese al continuo crecimiento de los barrios periféricos y la persistencia de la segregación urbana.

Si los barrios no son formaciones naturales de la ciudad, sino texturas urbanísticas emergidas del solapamiento de factores espaciales, económicos y políticos, las organizaciones barriales tampoco son brotes espontáneos de la sociedad, sino constructos culturales intencionados de los habitantes, vigentes por su utilidad para la inserción espacial en la ciudad. El protagonismo transitorio de las organizaciones barriales en los espacios públicos de la ciudad se debe a la mencionada levedad de lo barrial, a la racionalidad instrumental en la formación de las organizaciones y al encuentro temporal con aliados políticos y agentes inductores de la acción colectiva.

En el encuentro en los espacios públicos de las organizaciones barriales con los agentes políticos, fue decisivo el rol difusor de los alcaldes de la ciudad que, ya desde los años 50 del siglo XX, promovieron

la formación de los primeros comités promejoras; posteriormente, las entidades estatales que indujeron organizaciones como condición para el acceso a los bienes y servicios públicos; y más tarde los partidos políticos que en los barrios superpusieron comités partidarios como parte de las maquinarias electorales. Igualmente, la presencia de las comunidades eclesiales de base (CEB), la militancia de izquierda, las entidades de la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales promovieron formas asociativas de gestión urbana.

Fueron cruciales las propias iniciativas de los habitantes de los barrios periféricos en la autogestión de servicios, especialmente en condiciones de persistencia de matrices culturales de reciprocidad en la población rural que migró a la ciudad y pobló los barrios periféricos, y de los arrendatarios empobrecidos que se trasladaron desde los tugurios del centro, o de los antiguos barrios populares, a los nuevos barrios periféricos portando prácticas colaborativas de vecindad.

Sería voluntarismo pensar que estos agentes e iniciativas sociales se agruparon intencionadamente para promover la organización del sujeto barrial. Al contrario, los agentes desplegaron paralelos y especializados protocolos de intervención social con temporalidades y resultados disímiles, y aunque ocurrieron situaciones extraordinarias de convergencia de algunos de ellos, por lo regular, la organización barrial resultante fue consecuencia de intervenciones episódicas e incompletas. La importancia de los agentes no fue siempre la misma, varió según los impactos de las coyunturas políticas nacionales que estimularon o restringieron la intensidad de los procesos organizativos, los cuales también, internamente, se potenciaron o desincentivaron conforme los valores de la cultura política capitalina, especialmente de la cercanía de los liderazgos barriales con las prácticas autoritarias y patrimoniales sobre los bienes comunes.

Concuerdo con Unda en que el movimiento barrial se constituyó en el contacto con otros sectores populares, en el relacionamiento con el sistema político y la estructura de la ciudad, lo cual fue posible debido a la concurrencia de los aliados que apoyaron los vínculos entre las organizaciones barriales, deportivas, juveniles, comerciales, artesanales

y promovieron la formación de las federaciones barriales que amplificaron su lucha. El encuentro de las organizaciones barriales con sus diversos aliados cualificó al movimiento barrial proveyendo educación popular, medios de comunicación alternativos, capacitación organizativa, activismo y la energía cultural necesarias para animar las asambleas, reuniones, campañas, marchas, ocupaciones y demás formas de lucha.

De ahí que, en la caracterización de la ola expansiva del movimiento barrial quiteño, cabe considerar que su dinamismo estuvo relacionado con el encuentro, en los espacios públicos, con los aliados políticos, agentes inductores y otros movimientos populares que enriquecieron a la organización barrial, ampliaron sus repertorios de acción colectiva y promovieron la agregación de intereses que permitió la contestación política de los barrios periféricos a la política urbana. Asimismo, el posterior desencuentro entre los actores urbanos, agentes inductores y las organizaciones barriales fue indicativo del declive de las luchas barriales, pues en las organizaciones barriales perviven valores y prácticas de contingencia y transitoriedad, que entran en tensión cuando en las movilizaciones se cruzan las perspectivas políticas contestatarias de los aliados con el pragmatismo de sus dirigencias.

Coincido en que el movimiento barrial capitalino experimentó tres grandes períodos de formación, auge y declive, con la diferencia de que están eslabonados por fases internas de transición, esto es por lapsos acotados de aceleración-desaceleración de las luchas barriales que modificaron el alcance de las organizaciones, sus discursos y acciones.

El primer período empieza desde mediados de los años 40 y estuvo marcado por el estilo epistolar de la dirigencia barrial, con los primigenios comités de adelanto o promejoras marcados por el personalismo de sus dirigencias, la influencia clientelar de los tradicionales partidos políticos, mostrándose como instancias dependientes de los requerimientos de colaboración municipal, pues parecía que los comités promejoras se crearon para colaborar con la labor municipal de Quito (*Últimas Noticias* 1954). El período inicial se agotó y entró en una fase de transición, cuando el personalismo de la dirigencia barrial fue desplazado por la movilización popular a finales de los años 70, y prevale-

ció el discurso vecinal como referencia subjetiva de adscripción barrial al orden aristocrático de la ciudad.

El segundo período comienza a inicios de la década de los años 80 con la expansión del movimiento poblacional, estimulado por la concurrencia de nuevos sectores sociales, organizaciones populares y agentes inductores en el contexto de la transición democrática y el aparecimiento de nuevos partidos políticos que disputaban el poder local; el período estuvo marcado, en cambio, por la activa movilización barrial ante el municipio hasta que llegó al pico más alto de organización y movilización urbana, que luego se desaceleró y entró en una nueva fase de transición con la pérdida de vigencia de las federaciones barriales, a finales de la década de los 90. En este período ocurrió el reemplazo discursivo de lo vecinal por lo poblacional, a manera de subjetividad compartida que disputó las demandas barriales en los espacios públicos.

El tercer período empieza en los años 2000 y se prolongará hasta finales de la siguiente década, con la generalización de una tendencia de reflujo del movimiento barrial, dispersión organizativa, desactivación de las federaciones y fragmentación de las demandas urbanas. El desmovilizado movimiento barrial se enredó con la política municipal de participación y se quedó al margen de las efervescentes movilizaciones de las clases medias y altas en defensa de la capitalidad. En el período ocurrió el relevo discursivo de lo poblacional por la ciudadanía, como subjetividad individual de emulación del orden en la urbe moderna. Veamos a continuación el ciclo del movimiento barrial quiteño, con sus períodos, fases de transición y subjetividades colectivas.

Los inicios: El despegue organizativo vecinal

En Quito, aunque hubo organizaciones sociales en épocas anteriores, lo que contemporáneamente se conoce como el movimiento barrial comenzó durante los años 40 del siglo XX, en el marco del pausado proceso de transición desde la ciudad hacendaria y tradicional a una urbe metropolitana en la que la sociedad capitalina experimentaba episódicas adaptaciones en la progresiva configuración de las clases, estamentos y grupos sociales modernos.

En los años 40 la ciudad vivía lo que Ana María Goetschel denominó el "tránsito de una sociedad tradicional, de tipo patriarcal, en el que imperaba un sistema de castas a una sociedad más moderna" (1992, 319); fue un período en el que se condensaron y mezclaron, en torno al interés recíproco en el progreso de la ciudad, lo tradicional con lo moderno. Las antiguas formas de mediación y organización social de naturaleza corporativa de la ciudad como cofradías, gremios artesanales, gremios profesionales y círculos obreros católicos, dice Goetschel, daban paso a nuevas formas de socialización y mediación urbana con los clubes y ligas deportivas, juntas parroquiales y comités barriales (319).

El gradual tránsito a la modernización metropolitana de la ciudad se daba en condiciones de continuidad del control político de las élites quiteñas, tanto en la esfera pública con el municipio como en la esfera privada con el dominio de las principales instituciones sociales urbanas. En el ámbito barrial las iniciativas provenían de los alcaldes y sus planes de obras, se transmitían a los recién creados comités barriales, ligas deportivas y juntas parroquiales, en las que sus dirigentes replicaban los valores vecinales heredados de la ciudad nobiliaria.

Los primeros comités barriales estaban integrados por propietarios individuales de viviendas, eran una continuidad de las anteriores Juntas Pro mejoras,[5] devenidas en Comités de Adelanto o Pro mejoras y posteriormente generalizados con la denominación de Comités Barriales (320). Se formaron al poco tiempo de fundados los primeros barrios periféricos, aledaños al centro de la ciudad y asentados en las laderas de escaso valor del suelo que estaban hacia el sur y cercanas al centro de la ciudad como La Colmena, Aguarico, La Tola, La Libertad, Toctiuco, San Juan y El Dorado (1992).

---

5 Recuérdese que, con esta figura y denominación generalizada en la nomenclatura institucional ecuatoriana, se crearon en el país no solo los comités barriales, sino también las primeras juntas de beneficencia, de artesanos, de regantes, de administraciones de agua, inclusive juntas más complejas como las de planificación, seguridad, vivienda, entre otras. La noción de "junta" es tributaria de una ambigua combinación de lenguajes públicos de origen securitista heredado de las dictaduras militares y de origen patrimonialista propio de las élites.

Los barrios pericentrales de los años 40 empezaron sin canalización, agua potable, energía eléctrica y recolección de basura, con lo que sus habitantes, en creciente aumento, vivían en condiciones de insalubridad en las que se propagaban varias enfermedades contagiosas, pestes y epidemias, lo que presumiblemente les obligó a conformar los comités de adelanto o promejoras (1992), como entidades civiles jerárquicas y autorrepresentadas encargadas de conseguir en el municipio la infraestructura, los servicios y el equipamiento barrial necesarios.

Los comités de adelanto o promejoras también se formaron en los barrios populares del sur creados en los entornos de las pocas fábricas, bajo el precepto municipal de fundar "barrios obreros". Se fundó La Ferroviaria en la hacienda Chiriyacu de Monjas, comprada a una comunidad religiosa en 1947 por la Empresa de Ferrocarriles del Estado para construir una nueva estación, depósitos y viviendas de los empleados en la parte baja y proporcionar terrenos para cultivo a los empleados en la parte alta (Godard 1988, 54).

Asimismo, en tierras de antiguas haciendas se fundaron los barrios de Chimbacalle, Ciudadela México, Barrio Obrero, Chiriyacu, Alpahuasi y Villa Flora (Gomezjurado 2015, 434-40), bajo el influjo de las autoridades municipales, a su vez imbuidas de las ideas católicas de justicia social derivadas de la encíclica papal *Rerum Novarum* que había calado en algunos jóvenes de las familias aristocráticas capitalinas, entre ellos su primer alcalde Jacinto Jijón y Caamaño (Febres Cordero 2016, 105). Dado que en esos años en la ciudad la población obrera no era significativa, sino más bien la de artesanos y empleados, los barrios obreros progresivamente se transformaron en barrios de clase media porque fueron financiados y ocupados por funcionarios y afiliados de la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro, como se denominaba en sus inicios a la seguridad social.

El mayor impulso a la formación de los comités barriales, y que generalizó su denominación, fue durante las administraciones municipales liberales en el lapso comprendido entre fines de los años 40 y mediados de los años 60, cuando los alcaldes liberales en un franco estilo populista visitaban los barrios de la ciudad para recabar sus necesida-

des, y pedían a los moradores se organicen en comités para contribuir en la realización de las obras (*Últimas Noticias* 1954). Algunos comités tuvieron fugaz existencia, pues duraron solo el tiempo que requería la obra, y otros se mantuvieron como parte del armazón político-electoral del partido liberal para quien las juntas parroquiales, las ligas deportivas y los comités barriales constituían importantes mecanismos de su ejercicio político en la ciudad (Goetschel 1992).

Los comités barriales, conforme la cultura política heredada, estaban presididos por dirigentes que, distanciados de los moradores, conformaban un estamento autodelegado y en nombre de los barrios intermediaban en las relaciones con los notables, personalidades, políticos, autoridades locales, instituciones públicas y privadas de la ciudad. Los dirigentes barriales acostumbraban delegar el cumplimiento de las actividades entre los miembros de los comités, mediante la formación de "comisiones internas" que dedicaban la mayor parte de su tiempo a la preparación de las festividades cívicas, celebraciones religiosas y sucesivos eventos recreativos (*Últimas Noticias* 1957), y contrariamente menos tiempo a la gestión de las eventuales peticiones de infraestructura o equipamiento urbano.

Los comités de los barrios del centro se agruparon de modo inaugural en la Federación de Barrios y Ciudadelas del Cantón Quito, fundada en agosto de 1952 (*Últimas Noticias* 1952). Desde el inicio, la federación mantuvo una posición de anuencia ante las autoridades municipales y, aunque declaraba que se había formado para la defensa de los intereses de los barrios populares de la ciudad, recurría a una retórica cargada de exaltaciones propias del costumbrismo barrial en la que hacía suya la visión corporativa de "vecindad" (*Últimas Noticias* 1952), acuñada en los viejos barrios quiteños como identidad de la ciudad conventual.

La retórica quiteña de vecindad es de linaje colonial. Se remonta a una antigua práctica cultural de la gente blanco-mestiza que se autorreconocía entre sí por su procedencia familiar y residencial, cuando los descendientes de conquistadores y primeros pobladores forjaron una sociedad estamental en la que el origen y el prestigio social tenían importancia fundamental para la estructura y relaciones sociales, enrai-

zadas en sólidas economías inmobiliarias y participación en el poder (Büschges 1999, 231). En la fundación de la ciudad se distribuyeron los principales solares "en consideración a la posición social de cada persona" (199), creando una estructura espacial de forma cuadricular concéntrica con edificios públicos, plazas, iglesias y conventos entre los que predominaban las "casas de las familias de la nobleza titulada" (200), que dieron origen a los primeros barrios quiteños. En adelante, la vida de la ciudad se configuró en torno a la vecindad de los barrios centrales, con el devenir del tiempo llamados tradicionales.

La vecindad como valor prescriptivo de cercanía espacial a los lugares de prestigio implicaba también una retórica de exaltación de los apellidos de origen hispano y el ocultamiento de los de progenie indígena, fraguándose una adscripción identitaria blanco-mestiza que pervive hasta la actualidad entre las clases medias y altas quiteñas, como símbolo de estatus y diferenciación social en el que el trato por los apellidos hispanos simboliza la cercanía, real o ficticia, al poder y prestigio.

En el siglo XIX la condición de ciudadano y vecino estaban solapadas en la vida municipal, explica Enrique Ayala refiriéndose a la elección de concejales: "Los electores eran los ciudadanos o los vecinos" (2011, 225), pues las normas ecuatorianas no habían resuelto esta distinción, con lo que en la práctica los electores eran "ciudadanos que además estaban avencindados en el municipio" (226), y revelaba las jerarquías de la ciudad en "la composición del municipio" (226). La vecindad devino intrínseca al simbolismo elitista de la representación municipal.

Entrados los años 40 y 50 del siglo XX la retórica de vecindad formaba parte de la cultura política quiteña. Se expresaba en el trato cotidiano entre notables, caciques y políticos liberales y conservadores que exhibían ante los moradores, dirigentes y comités barriales su cercanía con las autoridades de la ciudad y hacían gala de su familiaridad con el poder local. La Federación de Barrios y Ciudadelas del Cantón Quito emergió en un ambiente signado por el clientelismo y la retórica de vecindad en los comités barriales, interiorizó la adscripción vecinal y se declaraba la representante unificadora de los barrios quiteños, mezclando, en sus proclamas de defensa del interés barrial (*Últimas Noticias* 1952), las indi-

viduales proezas de personajes y familias blanco-mestizas avencindadas en los barrios del centro como atributos icónicos de una identidad vecinal generalizada en todos los barrios periféricos capitalinos.

La federación, imbuida del espíritu filantrópico de las élites locales, se preocupaba de que las obras barriales contaran con la contribución del Club de Leones, procuraba la presencia honorífica del alcalde que realzaba las fiestas de fundación de los barrios y promovía que algunos de los notables de la ciudad se relacionen con los eventos cívicos de los barrios (*Últimas Noticias* 1953). La dirigencia de la federación exhibía en los habitantes de los barrios populares su cercanía simbólica a los notables y a las autoridades de la ciudad.

Desde el comienzo y durante su primera trayectoria en dos décadas, la Federación de Barrios y Ciudadelas del Cantón Quito asumió el discurso de vecindad entre los moradores como referente de identidad de los barrios populares, el que desconocía o excluía las antagónicas relaciones culturales del ya complejo mundo popular quiteño, sean aquellas existentes entre las comunas indígenas sometidas a la ciudad o las nuevas que surgían en otros ámbitos urbanos más allá de la órbita de la vecindad. La federación, al tiempo que buscaba el apoyo filantrópico en las obras de los barrios populares, también se dedicaba a las elecciones municipales, pues estaba adscrita a la Federación de Barrios, Ciudadelas y Parroquias Rurales de la provincia de Pichincha, dirigida por notables personajes de las aristocráticas familias quiteñas y consagrada al respaldo electoral del Partido Liberal, por aquellos años en tensión con el denominado Movimiento Nacional Velasquista (*Últimas Noticias* 1954). Con lo que en realidad ambas federaciones, la cantonal y la provincial, operaban como extensiones electorales de este partido.

En el curso de pocos años surgieron nuevos barrios en los predios periurbanos asentados hacia el sur y distantes del centro de la ciudad, en los que se extendieron las demandas de infraestructura y servicios básicos (*Últimas Noticias* 1953). Los comités barriales que se formaron en los nuevos asentamientos empezaron a juntarse, por su propia iniciativa, para coordinar la esforzada tramitación de los requerimientos barriales y ampliar la intermediación con los centros del poder urbano,

para lo cual fundaron en 1953 la Asociación de Barrios de la Zona Sur, la que más tarde, en los años 70, amplió su membrecía a comités de damas de acción social, agrupaciones proconstrucciones, cooperativas de vivienda, entidades deportivas y comités de padres de familia, en defensa de los intereses de la comunidad (A. M. n.º 1127 1976).

El surgimiento de la asociación, junto con la progresiva organización de otros comités promejoras en los nuevos barrios que se formaban en las extensas planicies y laderas al sur de la ciudad, cuyas dirigencias también tramitaban por su cuenta los requerimientos de infraestructura urbana, puso en evidencia el distanciamiento geográfico y cultural de los nuevos barrios periféricos sureños con la Federación de Barrios y Ciudadelas de Quito. Lejanía que, al tiempo que acentuaba la imagen de los barrios del sur como precarios y carentes de servicios (Unda 2008), tensaba su adscripción urbana al relegarles de la retórica de vecindad moldeada en los viejos barrios del centro de la ciudad.

Con el paso del tiempo la Federación de Barrios de Quito evidenció su limitado alcance organizativo frente al dinámico aparecimiento de los nuevos barrios periféricos y populares, lo que en la siguiente década provocaría su crisis y pérdida de representatividad, no obstante su pervivencia hasta la actualidad como una organización de segundo grado y sin peso político en la ciudad.

A inicios del año de 1963 se creó una nueva, quizá paralela, agrupación de comités barriales con el Consorcio de Barrios de la Zona Sur que reunía dieciocho comités barriales, a los que progresivamente se fueron integrando otros más, de los asentamientos periféricos del sur y del costado centro-occidental: Ferroviaria Alta, Ciudadela Militar Atahualpa, San Bartolo, Chaguarquingo, Pérez Pallares, Marcopamba, El Panecillo, Villa Flora; del costado occidental: San Juan, Toctiuco; las lotizaciones de la exhacienda Chiriyacu Suroriental, Chiriyacu Central, Chiriyacu Nororiental; los barrios de reciente constitución: Los Andes, Independencia Norte, Amazonas de San Juan, 5 de Marzo, 24 de Mayo y Miraflores de Toctiuco, y los barrios formados por conurbanización como Guajaló y Chillogallo (30).

En la década de los 60 la ciudad experimentaba un ambiente proclive a la organización popular, promovido por los programas de la ALPRO, la que haciendo suyo el concepto de "marginalidad" veía a la población empobrecida como confinada a culturas tradicionales que les inhabilitaban para el adelanto social, ante lo cual impulsaba el "cooperativismo y el desarrollo comunitario" con el propósito de convertir a las poblaciones marginales en actores del progreso y la modernización.

Influenciados por el enfoque que las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda (ALPRO 1962) y la presencia en la ciudad de algunos organismos internacionales como la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) que, junto con inversiones de organismos internacionales como el BID, CARE, PUNTO IV, direccionó en 1961 la creación del BEV, y promovió los primeros planes de "vivienda social". El Cuerpo de Paz introdujo en determinados circuitos barriales de Chilibulo, San Juan y Chiriyacu los iniciales emprendimientos asociativos comunitarios.

También tenían presencia las instituciones nacionales influenciadas por la ALPRO, como Acción Cívica de las Fuerzas Armadas que implementaba programas de ayuda comunitaria, una suerte de "responsabilidad social barrial", dirigida a los barrios en los entornos de los recintos militares, y que ocasionalmente se extendía a otros barrios contiguos con contribuciones materiales especialmente para la edificación de las casas barriales (ALPRO 1963). Los nombres de origen americano que se dieron a varias casas comunales de los barrios pericentrales obedecían a su influencia.

Los agentes externos inducían modelos asociativos para la consecución de servicios; ese fue el caso de las "cooperativas de vivienda", clasificadas como cooperativas de servicios, que tuvieron una notable evolución en los años 60 con la creación de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Previsión Social, que promovió el "desarrollo del cooperativismo" con el auspicio técnico y financiero de la AID, por medio de las agencias privadas norteamericanas Credit Union National Association y Cooperative League of the USA (Hurtado y Herudek 1974, 32).

La Iglesia católica empezó a tener otro tipo de presencia social en la ciudad. Más allá de la gestión de las antiguas parroquias eclesiales y

de la pastoral social de las diversas órdenes religiosas en los barrios de la ciudad, mediante instituciones de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana como el Instituto de la Vivienda Popular Cáritas del Ecuador (INVICA), que buscaba "contribuir a la solución de la vivienda en los grupos sociales de escasos recursos económicos" (A. M. n.º 4527 1965); de la fundación Cáritas del Ecuador dedicada a la "promoción humana y el desarrollo integral de los hombres" (A. M. n.º 11759 1968), y de fundaciones ligadas a la Curia Metropolitana de Quito como la Asociación Tierra Nueva para la promoción humana cristiana en sectores marginales (A. M. n.º 0550 1977), que estimuló el asociacionismo entre los moradores de los barrios pericentrales.

Las instituciones eclesiales comulgaban con el enfoque "interamericano de promoción del sistema de entidades privadas de ahorro y préstamo para la vivienda", y favorecieron el surgimiento de una nueva forma de organización barrial en las cooperativas de vivienda, algunas de las cuales, aunque tenían como propósito el ahorro, en los hechos buscaban conseguir tierra para nuevos asentamientos barriales.

Las nacientes cooperativas de vivienda en los asentamientos periféricos surgieron igualmente aisladas y sin capacidad de movilización. Empezaron como organizaciones que congregaban socios para futuras lotizaciones y urbanizaciones, con lo que en realidad funcionaban más como un dispositivo para administrar el control de la población y menos como una nueva forma de organización barrial autónoma (Unda 2008). Las cooperativas y precooperativas de vivienda se difundían en los nuevos barrios periféricos que brotaban en los terrenos ocupados con el ensanchamiento de la ciudad, y se estima que para el año 1967 se habían creado más de 140 cooperativas de vivienda en la provincia de Pichincha (Hurtado y Herudek 1974, 38), la mayoría de las cuales estaba en la ciudad de Quito.

Todas las nuevas organizaciones que se formaban: juntas, comités, cooperativas, precooperativas, asociaciones y federaciones, aspiraban a la intermediación entre los barrios periféricos y las instituciones públicas y privadas para satisfacer, en alguna medida, el sinnúmero de carencias básicas en los barrios periféricos. Como ha sido ampliamen-

te reconocido, las demandas urbanas que se configuraron en los años 60 rebasaban por completo el cometido de las organizaciones barriales, abarcaban un amplio espectro de carencias materiales derivadas de la segregación urbana que anhelaban compensarse por medio de la gestión directa de la organización barrial.

Sin embargo, al igual de lo que sucedió con otros sectores populares, la capacidad colectiva de acceso a recursos, servicios e ingresos de autogestión barrial estaba en relación con el esfuerzo de los moradores por levantar niveles asociativos federativos, organizaciones de segundo grado (OSG), de modo que eslabonen redes, vínculos y alianzas en torno a los bienes comunes, cuestión que en dichos años todavía era incierta, y como he anotado, en el marco de la estructura modernizadora de la ciudad, enfrentaba una cultura refractaria.

Las demandas y expectativas de los moradores eran recogidas en lo que actualmente puede denominarse como la "agenda de hábitat popular", la que desde esos años hasta el presente se mantiene vigente aunque con ciertas modificaciones. Reseñada en algunos de los escasos diagnósticos barriales y en la mayoría de discursos de sus dirigentes, se convirtió en la plataforma de reivindicaciones comunes de los barrios periféricos capitalinos. La agenda de hábitat popular, llanamente, era el conjunto de carencias materiales de los nuevos asentamientos quiteños, entre las que obtener del título de propiedad del suelo era un elemento fundamental (Godard 1988, 191).

La agenda incluía desde obras de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado sanitario, canalización, calles, aceras, escalinatas y bordillos); dotación de equipamiento urbano (alumbrado público, canchas, lavanderías, paradas, casas barriales y retenes policiales); acceso a servicios (agua potable, escuelas, centros médicos, guarderías, transporte y seguridad); hasta la gestión en el municipio para el ascenso de estatus o el cambio de denominación de algunos barrios, y la prestación de pequeños servicios por parte de los comités barriales (García 1985, Unda 2008, Borja 2011).

Pese a las penurias generalizadas en los barrios periféricos o no consolidados, los dirigentes de los comités barriales, contrariamente,

continuaban priorizando la preparación de las fiestas de fundación de los barrios, las reediciones locales de las festividades religiosas de los lugares de origen de las numerosas colonias de vecinos recién emigrados, los eventos recreativos y deportivos barriales, y se adherían a las celebraciones cívicas y onomásticas de la ciudad. Se distanciaban, en la práctica, de la agenda de hábitat popular, convertida, por defecto, en una suerte de ilusión retórica de las dirigencias que reducía la diligencia barrial a la tramitación epistolar.

En esos años la gestión de las obras barriales no implicaba ningún tipo de movilización de los moradores, eso no cabía en las costumbres cívicas heredadas en la franciscana ciudad, pese al clientelismo de las autoridades locales. La tramitación se ceñía al acucioso envío de cartas y oficios con peticiones al municipio, prefectura, ministerios, embajadas, representaciones de organismos internacionales y eclesiales, redactadas en un estilo abundante en cortesías, formalidades y galantes declamaciones, que a manera de retórica parlamentaria popular, y contrariamente al propósito de expresar los intereses barriales, servía como dispositivo discursivo que replicaba en el ámbito barrial la imagen de pacífica ciudad (*Últimas Noticias* 1952). En algunas ocasiones y frente a reclamos de los requerimientos más básicos, los dirigentes delegaban "comisiones generales" que, previo al envío de una solicitud, eran eventualmente recibidas en las sesiones ordinarias del cabildo quiteño (Achig 1981).

El discurso vecinal de los dirigentes no comunicaba las necesidades de los moradores hacia fuera de los barrios; al contrario, recreaba al interior de los barrios los valores de la jerarquía aristocrática de la ciudad. La mayoría de los dirigentes asumían una actitud distinta afuera de los barrios de la que tenían dentro de estos: hacia afuera adoptaban un sumiso comportamiento de formalidad y amaneramiento parlamentario, en una ambigua postura que se expresaba incluso en la corporeidad de sus procederes; mientras hacia adentro mantenían las distancias jerárquicas con sus vecinos.

La intermediación de los dirigentes barriales, independientemente del tipo de trámite que realizaban, se convertía más en una búsqueda personal de afirmación social y de reconocimiento político por parte de los

"agentes externos" y menos en una gestión compartida de las obras requeridas por los moradores (*Últimas Noticias* 1953), con lo que no siempre se acoplaban suficientemente sus iniciativas con los requerimientos barriales. Era común que a la actitud individual de las dirigencias barriales le acompañe la constante queja de falta de participación y colaboración de la gente en los comités y en la tramitación de las peticiones barriales.

Es que las dirigencias barriales no eran ajenas al orden jerárquico de las élites quiteñas que gobernaban patrimonialmente la "pacífica ciudad", el discurso vecinal les permitía ser parte de una cultura urbana de docilidad y acatamiento refrendado por su relación con el sistema político que mantenía el control de los gobiernos municipal y provincial. En consonancia, la mayoría de comités barriales y cooperativas de vivienda también operaban como extensiones de las maquinarias electorales, con las que los líderes y caciques de los partidos populistas se promocionaban en un interesado intercambio de lealtades por favores. Condicionaban los ofrecimientos de acceso a los recursos públicos y eslabonaban verticales encadenamientos clientelares entre las autoridades locales, las dirigencias barriales y los partidos políticos que se activaban sobre todo en los períodos electorales, desdibujándose los contornos entre los comités barriales y los comités electorales.

En el medio barrial capitalino se volvió tan usual el clientelismo que el control partidario de las ligas deportivas barriales y sus asociaciones aseguraba el arribo de algunos líderes a las concejalías y empleos municipales. Asimismo, en el sur de Quito era común que los dirigentes de los comités barriales se preciaran de haber trabajado por el candidato ganador, y de "tener buenas conexiones con el gobierno de turno", ya que las organizaciones barriales habituadas al caciquismo se convertían en funcionales "aparatos barriales" de los partidos políticos capitalinos (Quintero 1985, 201-2).

Por su lado, el municipio, carente de enfoques y políticas sociales, operaba con absoluta discrecionalidad en el campo social, promovía exiguos auspicios para las festividades barriales y esporádicos contactos con los comités barriales y cooperativas de vivienda en la tramitación de sus requerimientos, con quienes, en el marco de las incipientes orien-

taciones de "desarrollo comunitario", se limitaba a alentar la adopción de la "minga barrial" como el mecanismo solidario con el que los pobladores autosatisfacían parcialmente sus carencias de infraestructura y equipamiento urbano.

La minga, no obstante de ser un atávico dispositivo cultural enraizado en las tradiciones de reciprocidad de la mayoría de habitantes de los barrios periféricos, era promocionada por las autoridades municipales como una novedad colaborativa de reciente valorización en la ciudad, debido, paradójicamente, a la influencia de los agentes externos y no a la orientación municipal para revitalizar una institución cultural de profunda raigambre popular.

La relación del municipio quiteño con los habitantes y barrios periféricos era principalmente clientelar, ejercida con estilos verticales y directos. Dada la estirpe nobiliaria de las autoridades locales, no acostumbraban tomar en cuenta, que no sea de modo ocasional, a las organizaciones barriales, pese a que muchos de los comités promejoras en los barrios periféricos fueron creados como parte de la organización local del Partido Liberal.

A manera de corolario y para mantener la imagen de respaldo popular de las autoridades municipales, algún prominente comité barrial o una asociación de barrios era ocasionalmente movilizado en las convocatorias al Cabildo Abierto (Borja 2011), que en la usanza municipal capitalina era la mayor instancia de consulta y respaldo privado de las decisiones públicas, integrada únicamente por los notables de la ciudad (expresidentes, exalcaldes, representantes de las cámaras, gremios empresariales y grupos económicos), quienes en situaciones de crisis deliberaban sobre los asuntos cruciales de la vida política y económica de la capital y el país. Su sola instalación refrendaba el aristocrático simbolismo del orden piramidal de la sociedad quiteña: unas pocas personalidades de encumbradas familias residentes en los barrios exclusivos del centro norte ratificaban las decisiones municipales en nombre de todos los habitantes de la ciudad.

Más tarde, en los primeros años 70, el auge económico de las exportaciones petroleras estimuló la expansión metropolitana de la capital

con la renovación urbana del viejo centro, la redefinición de una nueva centralidad extendida en el centro norte, la modificación de la relación centro-periferia con el crecimiento urbano hacia los extremos norte y sur, y sobre los valles contiguos. Quito pasó rápidamente de la antigua forma pericéntrica a una forma distinta longitudinal y policéntrica; como consecuencia del disperso crecimiento económico, demográfico y territorial sobre las parroquias rurales, funcionalizó los centros poblados impactados por el incremento de la población y los requerimientos de infraestructura, servicios y equipamiento (Carrión 1987, 85).

Nuevas cooperativas de vivienda y comités barriales emergieron en los barrios periféricos y lotizaciones que aparecían por todos los costados de la capital, las que aunque importantes en número no tenían mayor fuerza de movilización barrial. Asimismo, con la consolidación de las zonas industriales en los extremos norte y sur de la ciudad conforme el esquema de ordenamiento territorial vigente, la segregación urbana se irradió al intensificarse la preexistente segregación norte sur, mantenerse la segregación centro-periferia y nuevas segregaciones periféricas en los recientes barrios populares de los costados occidental y oriental y de los extremos de la ciudad.

A esta tendencia contribuyeron los programas de vivienda de interés social implementados por el Gobierno central. Si bien los planes de vivienda localizados al norte (San Carlos, San Pedro Claver y Carcelén) y al sur (Solanda, La Mena, Marianitas, Las Cuadras) estaban dirigidos para los estratos sociales medios y bajos, en los hechos estimularon el surgimiento, en sus contornos, de asentamientos precarios en los que también se reproducía la segregación urbana como los barrios periféricos de Bellavista, El Bosque, El Triunfo, entre otros, al noroccidente, y los barrios periféricos de Matovelle, La Argelia, Ecasa, Concepción, Hierba Buena, Aída León al suroccidente. Con el propósito de atender los requerimientos de los nuevos barrios se formó el Consorcio de Barrios del Norte de Quito en 1972, que declaró como su área de acción los barrios populares asentados "desde la Av. Orellana hasta Cotocollao" y se proponía "obtener de los Poderes Públicos y Municipales" la preferente atención a las demandas barriales (A. M. n.º 4091 1972).

A comienzos de la década de los años 70, con el crecimiento de la ciudad, habían aumentado las organizaciones barriales, estimadas en alrededor de 38 comités promejoras de los barrios tradicionales centrales y pericentrales, 32 comités y cooperativas en los barrios ilegales del sur (IMQ 1980, 197), tres asociaciones de barrios de segundo grado y una federación de ligas deportivas barriales. No obstante su crecimiento cuantitativo, las dirigencias barriales continuaban dedicadas más a las actividades celebrativas y recreativas de los barrios y la ciudad y menos, mucho menos, a la gestión de la agenda de hábitat popular (Borja 2011, 21).

En el año 1971 la pasiva y voluntarista rutina de los comités barriales capitalinos se alteró con la irrupción de un inédito protagonista popular que empezó a modificar el discurso y las prácticas de organización y movilización barrial. Era el Comité Provivienda Popular denominado Comité del Pueblo que, vinculado al Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE), agrupaba a vendedoras ambulantes, emigrantes campesinos recién llegados y arrendatarios empobrecidos de los barrios ilegales, a quienes la izquierda tradicional concentrada en apoyo al movimiento sindical con el recién creado Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y, desde una visión ortodoxa clasista, no los consideraba como un actor relevante en la lucha social, sino como un "lumpen proletariado", esto es un estrato residual de la lucha de clases y sin peso en el ámbito popular (Bravo 1980).

El Comité del Pueblo apoyado en un comienzo por la militancia partidaria, estudiantes y docentes universitarios, se abrió paso en el espacio público capitalino de modo distinto al acostumbrado por los comités barriales vecinales: dividió a la ciudad en diez sectores y no en barrios, convocó indistintamente a pobladoras empobrecidas, mayoritariamente mujeres, y trazó su propio perímetro simbólico de expresión política en los entornos de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Proclamando consignas radicales que polarizaban a la sociedad quiteña entre "ricos y pobres, malos y buenos", el Comité del Pueblo realizó sonoras marchas hacia el municipio demandando un precio bajo y fijo de la tierra, y protagonizó las primeras tomas de tierras como presión para su posterior adquisición en predios de la Fundación Mariana de Jesús o

de la familia Mena del Hierro, las que fallaron debido al blindaje legal de la administración jesuita o porque fueron interferidas por los programas de crédito popular del entonces BEV (Borja 2011, 16-8).

Tras el radicalismo del Comité del Pueblo, en buena medida motivado por la influencia de la militancia de izquierda, se esbozaba el respeto a la propiedad privada y su disposición a la compra de tierras, la que se concretó en el año de 1974 con la adquisición de la hacienda La Eloísa al nororiente de Quito, donde se resolvió la necesidad de tierra y vivienda de sus integrantes, y la organización entró en una "fase de estabilidad" (2011), dedicada a implementar la infraestructura y el equipamiento urbano. Así, lo que al inicio fue una propuesta de cuestionamiento al orden urbano, que se pretendía más allá de lo barrial, terminó como un dispositivo promotor de barrios por medio de la compra de tierras, pues de la experiencia del Comité del Pueblo se desprendieron varios emprendimientos provivienda popular que adquirieron otros predios urbanos y periurbanos en los que se formaron nuevos barrios periféricos.

Asimismo, a mediados de la década de los 70, la recién creada Unión Ejecutiva Barrial del Sur (UNEBA), circunscrita a unos cuantos barrios que congregaban población predominantemente obrera y considerados en el imaginario de izquierda de sus dirigentes como "barrios proletarios", tenía su sede en el parque central del barrio La Ferroviaria en las instalaciones cedidas por el municipio, en las que, a más de la tramitación de algunas obras de equipamiento urbano, prestaba pequeños servicios de biblioteca popular, salón de actos y canalizaba una serie de cursillos de capacitación, temáticamente dispersos, en principio orientados a los dirigentes barriales y luego a la población en general, los que eran impartidos por varias entidades estatales.

Apoyada por jóvenes militantes del Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano (PSRE), la UNEBA se constituyó en el epicentro barrial de una activación política que incluía festivales de música y teatro de "denuncia social", animando mítines y marchas callejeras que buscaban establecer un puente político entre el movimiento barrial y el movimiento obrero organizado en el recién creado FUT. Las jornadas barriales en La Ferroviaria estaban cargadas del simbolismo cultural de

la izquierda, levantaban acciones de solidaridad con los conflictos laborales que vivían los sindicatos en las fábricas del entorno, al tiempo que promovían el respaldo barrial al período de huelgas nacionales del FUT que empezó por esos años. Episódicamente, en el espacio público barrial se superponían el costumbrismo vecinal y el activismo de las consignas políticas de la izquierda.

A fines de la década, la ciudad vivió un episodio de alta conflictividad política, provocada por un decreto del triunvirato militar de elevar los pasajes del transporte público en Quito y Guayaquil que desató, en rechazo, fuertes movilizaciones populares e intensas jornadas de luchas barriales. Fue la denominada guerra de los cuatro reales[6] acaecida en abril de 1978, cuando durante veintitrés días los estudiantes secundarios, universitarios y barrios populares quiteños, apoyados por el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y el Partido Socialista Popular (PSP) se levantaron masivamente con los denominados Comités de Defensa Popular, en oposición a los cuarenta centavos de alza en los pasajes (Herrera 2012).

El pasaje del transporte urbano se fijó en 1946 por el primer alcalde de Quito, Jacinto Jijón y Caamaño, quien con una visión de modernización conservadora suprimió el funcionamiento del sistema de tranvías eléctricos existentes desde 1913, reemplazándolos por el servicio de buses y colectivos, y fijó el precio del transporte en un sucre, que se mantuvo por cerca de 32 años. Fue una medida que estandarizó por arriba el precio del transporte urbano y por abajo la calidad del servicio, tendencia que se mantiene hasta la actualidad pese a las innovaciones municipales en la materia.

El transporte público en Quito, entrados los años 60, era de tres categorías diferenciadas por colores: los descoloridos y abultados buses populares llamados “paperos” costaban veinte centavos de sucre o dos

6 Reseñas y testimonios sobre este acontecimiento se pueden encontrar en estos textos: Alejandro Santillán, Raúl Borja, Simón Corral, comps. 1979. *La guerra de los cuatro reales: Recopilación de testimonios del pueblo de Quito*. Quito: El Conejo; y Francisco Herrera Araúz. 2012. *Si callan a los míos… gritarán hasta las piedras*. Quito: MDMQ.

reales y transportaban a usuarios literalmente apiñados como costales de papas; los pequeños buses de color gris opaco denominados "micros" costaban cincuenta centavos o cinco reales, transportaban usuarios sentados y parados; y los celestes "colectivos" de un sucre solo llevaban pasajeros sentados. Las cooperativas de transporte combinaban indistintamente los tres tipos de buses, pero las líneas se diferenciaban: a los barrios residenciales iban colectivos y micros, mientras a los barrios populares solo los paperos. Poco tiempo después se unificó el pasaje del transporte urbano en un sucre.

Lo que empezó como un reclamo a una medida antipopular se transformó en un "combate popular contra la dictadura"; combinó confrontaciones con los transportistas, paros y marchas estudiantiles, invasiones policiales a centros educativos y hospitales, la clausura de dos radiodifusoras, una masiva movilización interbarrial denominada marcha de las cacerolas, que fue reprimida brutalmente, lo que recrudeció la protesta popular que se parapetó en numerosas barricadas e intermitentes fogatas diseminadas en los barrios populares de la ciudad. Las jornadas de lucha barrial dejaron de saldo más de 300 personas detenidas y tres muertes, hasta cuando el Ejército ocupó las calles y paulatinamente la ciudad recobró la calma (CEDEP 1982, 18-20).

Las condiciones socioorganizativas del movimiento barrial quiteño habían cambiado. Los comités promejoras pasaron de la retórica tramitación de las pocas demandas barriales, que se hacían en el marco de las costumbres patrimoniales legadas, a la movilización pública en las calles y plazas como presión para la consecución de la agenda barrial popular. Ocurrió que el movimiento barrial capitalino había entrado en una fase de transición en los años 70, la que empezó con la masiva irrupción del Comité del Pueblo, continuó con las jornadas de La Ferroviaria y desembocó en la lucha interclasista en la guerra de los cuatro reales; mostraba la obsolescencia de los pasivos comités barriales, el desgaste del estilo epistolar de sus dirigencias y era el preámbulo de una inédita oleada de organización y movilización popular urbana que ocurriría en las siguientes décadas.

La fase de transición del movimiento barrial capitalino en los años 70 coincidió con el extendido período del alcalde socialcristiano

Sixto Durán Ballén, en el que la subordinada relación de los comités barriales con el municipio empezó a modificarse con las primeras movilizaciones barriales que presionaban por el derecho a la vivienda y la consecución de las obras públicas. La activa presencia de numerosos moradores en mítines y marchas por las calles y plazas, unos exigiendo tierra y vivienda urbana, otros en rechazo a las medidas gubernamentales, rebasaban los personalismos de las dirigencias barriales. Las organizaciones barriales paulatinamente innovaban sus prácticas y exhibían nuevas formas de lucha social, influenciadas por el contacto con los movimientos estudiantiles y de izquierda que también se habían dinamizado en esos años.

El movimiento barrial capitalino, que había empezado su trayectoria en los años 40 con los comités de adelanto o promejoras de los barrios tradicionales, despuntaba, en los años 70, como un actor de la política urbana que empezaba a mostrarse como portador de intereses propios y activado políticamente. Su conversión del estilo epistolar a la movilización barrial se dio junto con el incremento de las organizaciones barriales y el surgimiento de nuevos barrios periféricos, cuando empezó la imbricación de las presiones por la agenda barrial popular con la lucha más amplia del movimiento popular urbano.

Los habitantes de los barrios periféricos y populares habían cambiado en el transcurso de dichos años. El estudio de Santiago Carcelén (1977), que analizó una muestra de los barrios periféricos, encontró que según la rama de actividad más del 61 % de sus habitantes se concentraban en actividades del sector terciario, predominando el comercio (13,5 %), servicios (24,7 %) y artesanos (12,5 %), apenas el 6,5 % de la población estaba ocupada en actividades en el sector industrial; lo que se ratificaba al analizarlos por categoría ocupacional y registrar que más del 76 % de las ocupaciones eran por cuenta propia, predominando los jornaleros (30,2 %) y empleados (25,3 %), mientras el 19,9 % eran obreros asalariados (1977). La nueva población de los barrios populares estaba concentrada en el sector terciario, en el comercio y los servicios de la ciudad.

Asimismo, el peso específico de la población de los barrios periféricos en la ciudad se había incrementado. A finales de la década de los

70 en los barrios periféricos residía cerca de un cuarto de la población de Quito: 45 % estaba ubicada en la periferia de la zona norte, 22 % en el centro y 32 % en la periferia sur, conformando un arco popular extendido entre los extremos de la ciudad y hacia los pequeños poblados de las parroquias rurales del entorno, que había sido persistentemente ignorado por las administraciones municipales (CIUDAD 1982), y que recién en 1978 las autoridades locales reconocieron, presionadas por los afanes de control y clientelismo electoral derivados de la transición a la democracia que vivía la ciudad y el país.

Henri Godard mostró que en los años 70 también habían cambiado las relaciones entre los arrendatarios empobrecidos de los barrios del centro y los propietarios del norte: antes, los niveles organizativos eran débiles y sus demandas estaba dispersas, con el crecimiento de los nuevos barrios se rompieron esos vínculos entre arrendatarios y propietarios, encaminando el rápido crecimiento de las organizaciones barriales que "presionaron a las instituciones" y vigorizaron el "sentido de solidaridad" (1988a, 134).

En las nuevas condiciones demográficas y ocupacionales de la población de los barrios periféricos, el tradicional movimiento barrial constituido por propietarios individuales de viviendas representados en la Federación de Barrios de Quito se mostraba obsoleto, y fue desplazado del espacio público capitalino por las nacientes organizaciones provivienda y de arrendatarios y por las primeras asociaciones de los barrios periféricos del sur y norte, que en adelante constituirán el eje del movimiento barrial capitalino.

La personalista práctica celebrativa de la dirigencia barrial y el discurso vecinal estaban siendo removidos por un larvario "sentido de los bienes comunes" que empezaban a adoptar las organizaciones barriales, estimuladas por las iniciales movilizaciones de sus moradores que intentaban hacer suya la agenda barrial popular, por el enriquecedor contacto con los movimientos estudiantil y de izquierda, y por la adopción de renovadoras formas de lucha poblacional que empezaban a copar los espacios públicos capitalinos.

El auge: Expansión de la lucha poblacional

A comienzos de los años 80, la transición hacia la democracia y el inicio de una etapa de estabilidad política encontró al movimiento barrial quiteño en un intenso proceso de legalización y ampliación de sus organizaciones, tanto de aquellas establecidas con la formación de los primeros barrios periféricos desde mediados y a finales de la década precedente, cuanto en los nuevos barrios periféricos formados en los albores de los años 80, que iba a la par de una creciente efervescencia social. Un inusitado impulso hacia el reconocimiento legal de las organizaciones populares, en un contexto de entusiasmo democrático, marcó el inicio de un segundo período del movimiento barrial en la capital, que a diferencia del anterior se caracterizó por el dinamismo organizativo, la intensa movilización de la lucha poblacional y la creciente capacidad de interlocución de los barrios populares y periféricos con el gobierno municipal.

La ciudad vivía un ambiente de agitación social estimulado por las sucesivas huelgas nacionales del FUT que tenían como epicentro la capital del país, por las constantes movilizaciones barriales en demanda de tierra, vivienda e infraestructura, por el fomento y legalización de las numerosas organizaciones sociales que impulsaba el recién creado Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular, escindido del Ministerio de Trabajo (Unda y Barrera 1998, 19). Estimulado también por los trece movimientos, partidos y coaliciones electorales alineados en el espectro de posiciones políticas de derecha, centro e izquierda que en la ciudad disputaban la Alcaldía de Quito y la Prefectura de Pichincha, e ingresaban a los barrios populares y periféricos para remozar sus vínculos clientelares con ofrecimientos sobre la anhelada y postergada agenda barrial popular.

El segundo período del movimiento barrial se desplegó durante las primeras seis alcaldías de la etapa democrática. Empezó con la alcaldía de Álvaro Pérez Intriago, quien heredó las maquinarias electorales barriales superpuestas a los comités electorales del Partido Liberal, y continuó con la política de indiferencia clientelar hacia los barrios periféricos. Luego con la alcaldía del radiodifusor Gustavo Herdoíza,

conocido como el Maestro Juanito, quien, auspiciado por el Partido Demócrata, extendió y profundizó las redes clientelares por todos los barrios periféricos, llegando incluso a cooptar a los dirigentes de las federaciones barriales, algunos de los cuales pasaron a ser funcionarios municipales durante su alcaldía.

Posteriormente, en la alcaldía de Rodrigo Paz, que inició la temporada de alcaldías de la DP, se funcionalizaron las redes clientelares barriales, alineándolas con su partido político. El alcalde trasplantó un equipo político-comunicacional al sur de la ciudad, que se dedicó a reorganizar las redes clientelares, esparciéndolas por todos los barrios periféricos, tendencia que continuó en las dos subsiguientes alcaldías de Jamil Mahuad, que cerró la temporada de alcaldías de la DP, a finales de la década de los 90.

La expansión metropolitana había elevado considerablemente el número de barrios populares: a comienzos de los 80 el municipio llegó a reconocer legalmente 87 barrios periféricos que compartían desiguales carencias de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (Carrión 1987), en los que se habían formado cooperativas y comités barriales en procura de gestionar sus requerimientos básicos. No obstante, según varios estudios (Ponce 1998, Martínez 1983), en esos años había un subregistro de más de la mitad de los barrios periféricos y populares capitalinos, lo que indicaba la persistencia de la vieja práctica municipal de ignorar la existencia de los barrios periféricos y sus organizaciones, pese a los avances territoriales de los partidos políticos que buscaban ampliar sus comités electorales en los barrios populares.

Considerando el subregistro y basado en las entrevistas realizadas, estimo que al inicio de la década de los 80 se habían formado alrededor de 160 organizaciones barriales y provivienda en la ciudad, casi la mitad de ellas establecidas de facto, de hecho, sin reconocimiento jurídico, bajo la figura de precooperativas, cooperativas, comités promejoras y comités barriales que estaban dispersos por todos los costados de la capital.

El dinamismo de las organizaciones barriales era distinto al de los años anteriores no solo por su notable aumento numérico, sino porque los habitantes de los barrios periféricos y populares, que hasta el mo-

mento habían sido caracterizados como vecinos, se descubrían como estructuralmente heterogéneos y culturalmente diversos. En los barrios periféricos se evidenciaba una creciente complejidad sociocultural de sus moradores (Alvarado 2014), compuestos por una mezcla de emigrantes rurales recién llegados, arrendatarios oriundos de los viejos barrios y tugurios de la ciudad, comuneros asentados ancestralmente o autoidentificados como tales, exhuasipungueros de las antiguas haciendas, entre otros grupos humanos con singulares matrices culturales y precarias inserciones económicas.

En los nuevos barrios periféricos, signados por la diversidad de sus habitantes, brotaban múltiples intereses colectivos junto con nacientes asociatividades que rebasaban a las tradicionales organizaciones vecinales. Al lado de los comités promejoras emergían nuevas presencias (2014), se conformaban agrupaciones de arrendatarios, mujeres, migrantes, jóvenes, indígenas y afrodescendientes en torno a inéditas demandas identitarias, económicas, educativas, de salud, religiosas y recreativas.

Las nuevas agrupaciones paulatinamente disputaban las instancias organizativas y los sitios públicos en los barrios. Algunas trataron de enmarcarse dentro de los comités promejoras, otras surgieron por fuera de estos, con lo que empezó el remozamiento y ampliación organizativa del campo de lo popular urbano. A mediados de los años 80 Jorge García mostró "la riqueza del mundo poblacional" quiteño, como consecuencia del incremento de las acciones colectivas frente al deterioro de la subsistencia de la población pobre en la ciudad y registró una amplia gama de organizaciones barriales relacionadas con las demandas del nivel de vida de la población, entre las que estaban cabildos, comunas, "comités promejoras, clubes, asociaciones culturales y deportivas, asociaciones, centros de mujeres, juntas vecinales, ligas deportivas, agrupaciones juveniles, cooperativas, sociedades, colonias, comunidades cristianas, comités centrales, federaciones, uniones, coordinadoras" (1985, 24-5).

El crecimiento organizativo de lo que dio en llamarse el "movimiento poblacional" estuvo relacionado, de modo predominante, con la formación de los numerosos asentamientos humanos de naturale-

za irregular y urbanísticamente segregados que surgieron por todos los flancos de la urbe, vinculados, en su mayoría, con el tráfico de tierras que fue la vía mediante la cual significativos contingentes de población empobrecida accedían al suelo y a la vivienda urbana.

Recuérdese que la mayor parte del territorio sobre el que se expandió la ciudad, tanto en el que se formaron los barrios de clase media y alta como el de los asentamientos populares y periféricos, eran haciendas y predios rurales de propiedad de contadas familias rentistas, de algunas órdenes religiosas y de entidades públicas como la Asistencia Social y el Ministerio de Salud que, siguiendo el patrón de segregación urbana y las políticas municipales, se convirtieron en áreas urbanas mediante dos modalidades entrelazadas: el mercado inmobiliario y el tráfico de tierras. Empezaba la sui géneris expansión urbana de Quito con la "evolución no productiva de las haciendas y minifundios", mediante la urbanización directa de haciendas promovida por "latifundistas metamorfoseados en rentistas urbanos" (Estévez 1984, 272), y la urbanización derivada de la evolución de la hacienda en minifundio.

La estrategia de los propietarios rentistas de haciendas era reservar las mejores tierras de los valles y planicies para venderlas como fincas vacacionales y huertos familiares a los estratos de ingresos altos, las que posteriormente se convirtieron en áreas residenciales suntuarias, y se formaron las urbanizaciones y ciudadelas para la pequeña burguesía urbana; mientras las tierras en zonas altas eran entregadas a huasipungueros o campesinos que también vendieron sus lotes, donde con el paso del tiempo surgieron los barrios periféricos (277-8).

El mercado inmobiliario del cual forman parte las empresas urbanizadoras se enfocó principalmente en los crecientes sectores medios y altos, y transformó las tierras rurales en áreas residenciales según los distintos segmentos de ingresos, dotadas de servicios y equipamiento de calidad, y localizadas en los mejores lugares pericentrales de la ciudad. Con el tiempo y la modernización urbana devinieron en zonas residenciales y comerciales exclusivas, en holgados barrios de clase media y en nuevas centralidades urbanas.

El tráfico o venta ilegal de tierras para los sectores empobrecidos, inmigrantes del campo y arrendatarios, en cambio, funcionaba como dispositivo de intermediación, especulación y reventa de tierras rurales para planes de vivienda o directamente a cooperativas y precooperativas asentadas en extensos y distantes lugares carentes de infraestructura, servicios y equipamiento urbano, en los que se fundaron todos los barrios periféricos, denominados peyorativamente barrios ilegales, "lotizaciones fantasmas" o "asentamientos clandestinos", términos que denotaban su condición discriminada. Era el aparecimiento del "submercado" del suelo urbano como modalidad del desarrollo urbano (Martínez 1999, 340).

En unos casos el tráfico o venta ilegal de tierras consistía en un operativo de cuatro pasos: tomas de las haciendas inducidas por traficantes, negociantes y agitadores, presiones a los propietarios intimidados por las movilizaciones de los pobladores, negociaciones y venta de las tierras a intermediarios y posterior reventa a las organizaciones de pobladores conformadas con ese propósito. En otros casos los pobladores compraban los terrenos a intermediarios bajo figuras especulativas como lotizaciones en planos de terrenos descampados, lotes rurales en "huertos familiares" con la apariencia de fines productivos, reconversión de terrenos fragmentados de exhuasipungos y lotes en antiguos barrios absorbidos por el crecimiento de la ciudad (Borja 2011, 27-33).

Salvo el caso de las cooperativas Lucha de los Pobres, Atucucho, Jaime Roldós y Pisulí que surgieron con la toma de haciendas privadas y estatales, donde se asentaron los únicos cuatro barrios formados por invasiones, todos los demás barrios irregulares que surgieron por todos los costados de la capital fueron consecuencia del tráfico o venta ilegal de tierras. Para los pobladores la toma de las haciendas y predios era el inicio de un largo y tortuoso trayecto para adquirir la tierra, edificar la vivienda, acceder a la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos, en el que en una densa maraña clientelar se mezclaban las dirigencias, autoridades municipales, caudillos, abogados, tinterillos, tramitadores y "palanqueadores", y se enredaban las iniciativas comunitarias en beneficio de los intereses individuales.

En este ambiente la organización de los pobladores constituía el principal mecanismo que permitía dotarse, si bien de modo parcial y progresivo, de la infraestructura básica, los servicios y el equipamiento urbano con el que la gente transformaba los terrenos descampados en asentamientos humanos, en principio en condición irregular y, tras largos apremios, convertidos en barrios periféricos. Como lo señaló Raúl Borja (2011), la organización de los pobladores devino no solo en una condición para ocupar la tierra, sino en el mecanismo grupal que les posibilitaba, por medio de la presión y movilización, logros parciales en su legalización y posterior dotación de entornos urbanos mínimos, aunque en circunstancias inciertas.

La organización barrial era necesaria para proteger a los habitantes de los incumplimientos de los traficantes de tierras, para escudarse de los abusos de los intermediarios, para presionar y vigilar a los tramitadores; con la organización había más probabilidades de legalización de los lotes, así como lograr posteriormente el estatus regular de los barrios (Alvarado 2014). La formación de comités promejoras en los barrios periféricos continuaba siendo parte del intercambio de lealtades por servicios, propio del clientelismo político desplegado por las autoridades municipales y provinciales que inducían a su conformación, con lo que las nuevas maquinarias electorales capitalinas, inductoras en la formación de comités electorales superpuestos a los comités promejoras, también estaban detrás del incremento organizativo barrial.

Así, presiones políticas provenientes de la estructura de poder local, presiones sociales surgidas con la creación de intereses colectivos y organizaciones de los pobladores, y presiones pragmáticas de las dirigencias y liderazgos para la consecución de las obras físicas, confluyeron en el surgimiento de las organizaciones barriales. Explican el inusitado crecimiento que experimentó un pico elevado en corto tiempo y, luego, un paulatino incremento a lo largo de casi dos décadas, ya que solo en los primeros años 80 se legalizaron en la provincia de Pichincha el 51 %, y en la ciudad de Quito el 66,6 % de las organizaciones populares urbanas (García 1985, 94-5).

En medio de la expansión de las organizaciones barriales y poblacionales sobrevino un hecho distintivo del movimiento barrial quiteño con la fundación e irradiación, por todos los extremos de la ciudad, de las organizaciones barriales de nivel federativo, las OSG que, con distintas denominaciones (federaciones, coordinadoras, asociaciones, uniones y comités centrales), representaban zonalmente a los barrios, a los comités promejoras y a la diversidad de organizaciones emergentes.

En la ciudad los comités promejoras expresaban directamente, en el mismo plano de los pobladores, sus intereses inmediatos relacionados con el mejoramiento de las condiciones materiales de vivienda, y aunque entre ellos se formaron ciertos estratos de dirigentes diferenciados de las vecindades, en lo fundamental, eran la continuidad socioorganizativa de la cotidianidad barrial (CONBADE 2014, 7). Las OSG, en cambio, tendían a expresar y amplificar en los espacios públicos los intereses compartidos del conjunto de barrios periféricos y de la variedad de nuevas organizaciones juveniles, culturales, recreativas, de mujeres que emergían en los barrios de una determinada zona (Alvarado 2014). Las federaciones barriales condensaban las expectativas interbarriales de un sector periférico de la ciudad, y direccionaban —lideraban puedo decir—, las movilizaciones poblacionales desde determinado sector hacia los centros del poder capitalino.

En la primera mitad de los años 80, por todos los costados de la ciudad, se trazaron y construyeron extensas avenidas que fijaron el perímetro y la cota de servicios de la ciudad, afectando la accesibilidad a los barrios periféricos. Se tendieron redes de agua potable integradas al sistema de abastecimiento de la ciudad, las que absorbían o anulaban las pequeñas fuentes de agua de los barrios. Se priorizaba la construcción de los servicios de salud y educativos en las centralidades urbanas, dejando desguarnecidos de servicios a los barrios periféricos. Se implantaron zonas industriales en condiciones de riesgo en las inmediaciones de los barrios periféricos, entre otras medidas urbanísticas.

La mayoría de federaciones surgió por iniciativa y esfuerzo de los barrios periféricos que se juntaron en reacción a la implementación de las grandes intervenciones urbanísticas, ante las cuales resultaba inútil

presionar individualmente desde el barrio, había que juntarse para enfrentar el embate de la política urbana metropolitana. Cada una de las federaciones emergió en un perímetro territorial simbólicamente establecido, en el que se agrupaba un determinado número de comités promejoras, cooperativas y precooperativas, en cuyo nombre empezaron esgrimiendo sus propias arengas de defensa interbarrial, elaborando planes de desarrollo barrial y propuestas zonales (CONBADE 2014, 8).

Desde el inicio sus discursos y prácticas interpelaron a la política urbana en nombre de los barrios periféricos y asumían, de facto, su custodia ante los sucesivos acometimientos que sufrían como consecuencia de los avances urbanísticos, al mismo tiempo que amplificaban la presión por las obras que mejorasen el hábitat popular, protagonizando intensas movilizaciones poblacionales en los bordes simbólicos de los espacios públicos. Se buscaba afirmar que los barrios periféricos también existían, que eran parte de la ciudad y que debían ser tratados como tales (8).

A las precursoras Federación de Barrios de Quito, Asociación de Barrios de la Zona Sur, Consorcio de Barrios de la Zona Sur y Consorcio de Barrios del Norte de Quito, se sumaron las nuevas federaciones fundadas entre los años 1979-1983: el Comité Central Marcopamba, la Federación de Barrios del Suroccidente, la Prefederación de Barrios del Suroccidente, la Federación de Barrios del Suroriente, la Coordinadora de Organizaciones del Sur, el Comité Parroquial Chillogallo, la Cooperativa Lucha de los Pobres, la Unión de Organizaciones Barriales de Quito (UOBQ), la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito (FBNOQ), el Comité Pro Mejoras Chilibulo, la Federación de Barrios Marginales de Pichincha y la Coordinadora de Barrios del Sur (García 1985, 23 y 29).

La mayoría de los barrios periféricos capitalinos tenían membrecías en alguna de las dieciséis OSG, las que con distintas intensidades y variados matices levantaban reivindicaciones territoriales en concordancia con el estilo de gestión que adoptaban y, de cierta forma, acorde con la orientación de los aliados con que contaban. En unas federaciones predominaban las afiliaciones de base, pero no eran proclives a la movilización; otras, en cambio, junto con los comités promejoras concentraban el activismo y se inclinaban por los levantamientos barria-

les; había las que combinaban la representación vecinal con un sentido técnico de la presión barrial, y aquellas que abiertamente promovían la lucha popular más amplia.

Entre ellas, por ejemplo, el Comité Central Marcopamba, que agrupaba quince barrios periféricos del suroccidente, estaba cercano a la acción pastoral de la Iglesia católica, promovía como reivindicación principal la construcción del Hospital del Sur y no era proclive a las movilizaciones barriales (Borja 2011). La FBNOQ que convocaba a cuarenta barrios periféricos, apoyada por varias oenegés, levantaba un discurso de gestión barrial y se movilizaba en nutridas marchas de pobladores en defensa de la tierra y por el reconocimiento de los barrios afectados por los impactos socioambientales de la construcción de la avenida Occidental, consideraba que “los derechos de los barrios se hacen respetar en los poderes urbanos con la movilización y la acción unificada” (FBNOQ 1991, 12).

La UOBQ surgió con la intención de agrupar a todas las organizaciones barriales de base y federativas de la ciudad, en una suerte de confederación barrial de tercer grado que se proponía enlazar a las variadas zonas o sectores de las federaciones barriales, y aunque tenía un discurso de reivindicación popular, se mostraba abiertamente clientelar, ya que se conformó con gastados personajes y caciques barriales inmersos en los tradicionales circuitos liberales enraizados en el poder local. Atrapada entre los compromisos personalistas de sus dirigentes, las presiones electorales de los nuevos partidos políticos y un accionar ambivalente, la UOBQ no pudo alcanzar el espacio público al que pretendía llegar, al poco tiempo se debilitó (Unda 1986, 240). La UOBQ fue una federación de viejo cuño y de inspiración vecinal, que nació desfasada del nuevo contexto de diversidad poblacional de la ciudad.

No cabe una generalización uniforme de las federaciones barriales, cada una experimentó una trayectoria singular en su conformación, aunque tenían como elemento en común una misma base social en las organizaciones de los barrios periféricos y la motivación de incluir dentro de los límites urbano a los barrios periféricos (CONBADE 2014, 7), las experiencias organizativas eran distintas, como disímiles sus entornos de aliados.

Un rasgo común de todas las federaciones quiteñas, sin excepción, fue que en algún momento de su trayectoria se relacionaron clientelarmente con el municipio, pues las dirigencias de las federaciones, a su turno, fueron cooptadas por los alcaldes con ofrecimientos de recursos para sus zonas, empleos a sus dirigentes y en algunos casos incluso con puestos y promoción política. No obstante, en lo sustantivo, el aparecimiento de las federaciones evidenciaba el escalonamiento experimentado por las luchas poblacionales, así como los esfuerzos de agregación de los múltiples intereses que emergían en los barrios desde las organizaciones de vivienda, juveniles, recreativas, culturales, de mujeres y demás.

Las dirigencias de los comités barriales, fogueadas en las lides clientelares, no eran ajenas al avance organizativo, pues sin abandonar su práctica personalista cambiaban de actitud con las federaciones. Las dirigencias barriales, cuando estaban en los comités promejoras, reproducían los viejos discursos y comportamientos clientelares frente a las autoridades, notables y políticos; los mismos dirigentes cuando estaban en las federaciones, en cambio, asumían discursos y comportamientos cívicos que posicionaban y respaldaban a los barrios ante la política urbana. Los desplazamientos retóricos, en cierta forma, empalmaban las expectativas individuales de los habitantes con los intereses compartidos entre los barrios periféricos.

Ante la expansión organizativa, la narrativa vecinal era insuficiente para expresar el complejo ámbito reivindicativo que se gestaba en los barrios periféricos de la capital, ya no eran propietarios ni vecinos los que se movilizaban ni eran notables los que hablaban por los barrios, sino que, mediante las federaciones, eran los propios barrios periféricos los que irrumpían en los fraccionados espacios públicos capitalinos. La concordancia entre las antiguas presiones barriales por los requerimientos de equipamiento urbano, con las nuevas demandas de vivienda y los inéditos protagonismos populares urbanos, empezó a designarse en los años 80 como "movimiento poblacional".

Lo poblacional era tributario del enfoque teórico de las luchas sociales en la esfera de la reproducción social y material, en tanto generaban nuevas formas de organización barrial por el acceso a la vivienda

y la consecuente convivencia comunitaria (Evers 1983). Se asumió como una mezcla discursiva influenciada y derivada del término "poblador", enraizado en los estudios urbanos chilenos (Pastrana 1971) y en las experiencias barriales en Lima (Gianella 1978), con el que se designaban a los habitantes de los barrios populares; adoptándose a manera de *locus* enunciativo del emergente sujeto popular urbano compuesto por diversos actores, intereses y organizaciones de los barrios periféricos y populares de la capital.

En lo poblacional se entrelazaban los anónimos relatos de las dirigencias, los imaginarios de los activistas de izquierda aliados a las organizaciones barriales y las historias de los barrios, aparejándose en una suerte de narrativa compartida que delineaba culturalmente a las trayectorias barriales periféricas, dejando atrás al discurso vecinal. Lo poblacional denotaba los nuevos protagonismos sociales motivados en la lucha por tierra y vivienda urbana, que estaban en interacción con otras nacientes organizaciones surgidas desde adentro de los barrios portando intereses diferenciados, aunque no excluidos, de los comités barriales.

El discurso poblacional, sin mayor debate académico ni político, fue introduciéndose de modo ecléctico en el lenguaje reivindicativo del movimiento barrial. Enfatizando en las mixturas de las luchas barriales, se distanciaba del enfoque ortodoxo que caracterizaba a los habitantes de los barrios periféricos como "subproletariado urbano", concepto que teniendo como referencia las "alianzas de clases" aludía a un segmento residual de las organizaciones sindicales y partidarias que, en esos años, se usaba de modo genérico para referirse a los habitantes de los barrios periféricos. Paradójicamente, el uso de la noción de subproletariado urbano velaba la comprensión de una parte de la sociedad urbana que se constituía en los barrios periféricos.

Lo poblacional, en cambio, designaba al amplio espectro de prácticas socioorganizativas que no pertenecían a las organizaciones obreras, campesinas y partidarias que estaban adscritas a múltiples espacios urbanos de distinta escala como barrios, parroquias urbanas, poblados, comunas, anejos y caseríos. Designaba también a las actividades culturales al interior de dichos espacios urbanos que acontecían en las can-

chas deportivas, parques, plazas, casas comunales, casas barriales, postas de salud, conchas acústicas, entre otros, y que formaban parte de las condiciones de existencia social de los habitantes de los barrios periféricos y populares, así como de los circuitos de continuidad urbano-rural que pervivían en los nuevos asentamientos.

En lo poblacional se superponían, indistintamente, varias dimensiones sociales constitutivas del campo de lo popular urbano: los barrios como espacios colectivos de vivienda, las vecindades como afinidades domésticas de cercanía, los deportes como prácticas recreativas cohesionadoras, la educación en tanto demanda de servicios escolares, la salud como requerimientos de atención primaria, las identidades juveniles como ejercicio de nuevas sociabilizaciones, la valorización de los roles privados y públicos de las mujeres, las prácticas religiosas contestatarias y, mediante las federaciones, lo interbarrial como expresión pública no estatal del ejercicio cívico de derechos urbanos.

En las dinámicas poblacionales se sumaban las presiones barriales por infraestructura y vivienda con las disputas simbólicas de los espacios públicos, los desplazamientos del denominado "voluntariado deportivo" con las iniciativas populares de autogestión económica y de servicios, la resistencia-adaptación de las comunas indígenas y las variadas identidades juveniles y de género emergentes. Asimismo, la perspectiva poblacional consentía los desplazamientos retóricos de las dirigencias barriales entre las necesidades prácticas y los intereses zonales, con lo que contribuía a enlazar discursivamente los requerimientos materiales de los moradores con las movilizaciones barriales, y al eslabonamiento de los comités promejoras con las federaciones barriales. De modo que durante los años 80 y 90, con el surgimiento de las federaciones y la adopción del enfoque de pobladores, las movilizaciones barriales capitalinas pasaron a designarse "luchas del movimiento poblacional" (Borja 2011).

Lo poblacional devino en un discurso y práctica compartida entre las organizaciones populares urbanas y los aliados políticos que operaban en el movimiento barrial. Entre ellas, las CEB y la militancia de izquierda que contribuyeron con el activismo a su consolidación, sea renovando sus imaginarios socioorganizativos, sea ampliando las bases

sociales con el acercamiento de los comités y federaciones a las luchas de otros sectores populares.

Las CEB se instituyeron en el país a mediados de los años 70, con el propósito de fundar un movimiento cristiano de izquierda. Las primeras CEB en los barrios populares y periféricos del sur de la capital se formaron siguiendo dos orientaciones contrastadas: unas en el marco de la Doctrina Social de la Iglesia; otras, en los postulados de la Teología de la Liberación, impulsada por monseñor Leonidas Proaño.

Las CEB que se formaron en los entornos de la Doctrina Social de la Iglesia se expandieron desde los barrios Mena Uno y Quito Sur a los barrios periféricos en las dieciséis parroquias eclesiales recién creadas, en cada una de las cuales se formaron "casas parroquiales" e iglesias que estaban animadas por comprometidos equipos pastorales de monjas, sacerdotes, seglares y laicos, quienes con enfoque de aprendizaje práctico promovieron organizaciones alternativas con participación comunitaria, jóvenes y mujeres, reavivando los ánimos desgastados de los pobladores tras las tomas de haciendas y las presiones para la legalización de tierras y viviendas (102). En los barrios recién formados los equipos pastorales, sin rivalizar con los dirigentes y su agenda clientelar, impulsaban talleres artesanales, así como iniciativas de salud y educación, entre las que se conformaban CEB que, junto con la eucaristía, buscaban soluciones a los problemas cotidianos de los pobladores.

Las CEB formadas en los dominios de la Teología de la Liberación, a su vez, se irradiaron en los entornos de las casas parroquiales de La Tola, La Colmena, La Ferroviaria y desde allí hacia algunos barrios periféricos de la ciudad, guiadas por las orientaciones ideológicas de una Iglesia comprometida con las organizaciones populares y la dignificación del "pueblo indio" históricamente oprimido; estas CEB se acoplaron a las actividades de los comités barriales mostrándose como aliadas de sus luchas (104).

En los barrios populares de La Tola y La Colmena, las CEB, en paralelo al activismo político que promovían los vínculos entre las luchas poblacionales, obreras y campesinas, animaban el impulso de alternativas comunitarias a las necesidades de sus habitantes con la creación de

centros de atención y cuidado infantil, tiendas comunitarias, subcentros de salud, incluso, en algún caso, la construcción del retén de policía para enfrentar la inseguridad barrial, para lo cual sus miembros gestionaban, no siempre con éxito, en las instituciones públicas y privadas los recursos necesarios (105). En La Ferroviaria las CEB apoyaban las lides sindicales de sus pobladores y dirigentes que, colmadas de paros, huelgas, despidos intempestivos, conflictos colectivos y cierres de las fábricas del entorno (106), continuaban con el acercamiento entre las luchas poblacionales y obreras, impulsado anteriormente desde la experiencia de la UNEBA.

Más allá de la trayectoria de las CEB y las cambiantes formas organizativas que adoptó el movimiento de cristianos de izquierda, lo pertinente para fines del estudio es señalar que las CEB contribuyeron a la consolidación del movimiento poblacional capitalino de dos maneras. Por un lado, ampliaron la agenda y cultura política de los liderazgos barriales, promoviendo la solidaridad entre las organizaciones, un nuevo discurso contestatario al poder y crítico ante las desigualdades humanas del sistema y con ejemplos prácticos de ética y transparencia en la gestión de los recursos y las reivindicaciones poblacionales que en la tradición clientelar barrial eran renovadoras.

Por otro lado, formaron algunos de los cuadros políticos y nuevos liderazgos que se proyectarán en los siguientes años en el movimiento poblacional quiteño, pues numerosos contingentes de jóvenes, hombres y mujeres se formaron, capacitaron y entrenaron en el activismo solidario eclesial, desempeñándose como los operadores políticos que vinculaban al movimiento poblacional con las luchas populares más amplias de los obreros, campesinos, indígenas y afrodescendientes en el país.

Asimismo, a la consolidación del movimiento poblacional capitalino también contribuyó, aunque de modo efímero, la militancia de los siete movimientos y partidos de izquierda que estaban activados en torno al movimiento obrero y que, en dichos años, experimentaba una sensación de frustración ante el reflujo de la lucha sindical y la retirada de las centrales sindicales. La joven militancia de izquierda, con vocación por cimentar articulaciones con los movimientos sociales, consideraba la efervescencia organizativa y la movilización poblacional de

las tomas de tierras con que se formaban los barrios periféricos como un escenario alternativo a la crisis sindical, en el que se podía replicar la experiencia organizativa asimilada en el sindicalismo. Suponía que en el contexto barrial había condiciones apropiadas para reimplantar el "centralismo democrático", que no era sino una modalidad del verticalismo en las relaciones bases-dirigentes generalizado entre los partidos de izquierda.

El imaginario organicista de la izquierda se avivó con el aparecimiento de las federaciones barriales. Su militancia se involucró con el despegue de algunas de ellas y buscó montar una formación piramidal con comités barriales en la base, enlazados a las OSG y estas representadas en una instancia nacional. La ilusión ante una potencial configuración de relaciones orgánicas en el movimiento poblacional les llevó a tratar de reactivar el fallido Frente Nacional de Pobladores que, afiliado a la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC), se había creado quince años atrás. Más fue el deseo que la realidad, pese al activismo desplegado, apenas lograron que algunos dirigentes sindicales se relacionaran con el movimiento barrial.

Como lo señaló Borja (2011), si bien avalados por su experticia operativa en la lucha sindical y campesina, la militancia de izquierda se vinculó subordinadamente al movimiento barrial, sus actividades aunque oportunas estaban confinadas al activismo educativo, comunicacional y de animación en los comités y federaciones barriales; no tuvieron acceso ni influencia en las decisiones del movimiento poblacional que estaba circunscrita a los minúsculos círculos de las dirigencias y sus allegados.

La réplica organizativa de la izquierda en los barrios se frustró. Lo aprendido en las lides sindicales no tenía cabida en las luchas barriales, la deseada organicidad poblacional de la militancia de izquierda chocaba con el clientelismo de la dirigencia barrial. El ensamble organizativo de las luchas barriales se hacía, pragmáticamente, en el día a día de la toma de tierras, de la regularización de los barrios y de las presiones de sus habitantes por los servicios e infraestructura, mas no siguiendo los preceptos de una ideología vanguardista propia de la organización celular que proclamaba la izquierda.

No obstante, durante casi una década, desde mediados de los años 80 hasta mediados de los años 90, la militancia de izquierda se volcó de lleno en el activismo con el movimiento poblacional. Apoyaba las asambleas y tomas de tierras, impulsaba la capacitación socioorganizativa de los pobladores, promovía la comunicación y educación popular con revistas y periódicos barriales en los que se debatía la política urbana y prestó el soporte político a las movilizaciones de las federaciones barriales (2011). La militancia de izquierda, sin un horizonte estratégico claro, intervino en el período de mayor expansión organizativa, coadyuvando a la consolidación del movimiento poblacional quiteño, durante el que formó políticamente a algunos de los cuadros y líderes de las organizaciones barriales y proveyó el activismo necesario con el que las federaciones barriales disputaban en el espacio público capitalino los derechos urbanos de los barrios periféricos.

A comienzos de los años 80, en plena vorágine de las tomas de haciendas, de las movilizaciones y asambleas poblacionales en los terrenos recién ocupados, el PSP con auspicio de la CEDOC, indujo cuatro tomas de haciendas: al suroeste La Inmaculada, que dio origen al barrio La Ecuatoriana; al sureste Puengasí, donde surgió el barrio Futuro Libre; al suroeste San Luis de Chillogallo, que formó el barrio del mismo nombre; y en el flanco suroriental las haciendas Santa Ana y La Argelia, las más grandes de la zona, que dieron origen a la Cooperativa Lucha de los Pobres (102). Autodefinida como OSG, con cuarenta barrios periféricos conformados en su mayoría por inmigrantes empobrecidos, arrendatarios de los tugurios del centro, obreros de la construcción, trabajadoras domésticas, en general por población en condición de informalidad y desempleo, los moradores de la Cooperativa Lucha de los Pobres eran una muestra de los más desposeídos y excluidos de la ciudad (Burwal 1999, 169-70).

En medio de la precariedad de sus ocupantes, la Lucha de los Pobres se propuso como un “modelo de ciudad planificada de los pobres” que incluía espacios comunitarios, lugares para la cultura, salud, mercado, enmarcados en una suerte de propiedad de bienes comunes, organizándose el territorio en distritos y manzanas, con representaciones a

una asamblea general en la que se ejercía la democracia directa. Animada por la joven militancia socialista, la Lucha de los Pobres se mantenía en constante movilización política en solidaridad con las causas obreras y campesinas, huelgas nacionales, marchas del primero de mayo y con las luchas del movimiento poblacional en la ciudad. Para sostener semejante efervescencia social, la dirigencia socialista demoraba la entrega individual de los títulos de los lotes (Borja 2011, 102), hasta que la situación se volvió incontenible por los cambios de la coyuntura política y las presiones internas de los dirigentes imbuidos por el pragmatismo barrial.

Tras seis años del inicio de un proyecto popular alternativo, los dirigentes barriales tomaron el control de la cooperativa y desplazaron al PSP, se alinearon clientelarmente con los partidos políticos que controlaban el municipio capitalino y el Gobierno nacional, poniéndose en tensión la "ideología clientelar y la ideología de protesta" supieron combinar para el logro de sus objetivos una "mezcla de patronazgo y protesta" (Burwal 1999, 178-83), diluyéndose el carácter innovador de la Cooperativa Lucha de los Pobres. Concuerdo con la apreciación de Burwal de que esa experiencia barrial vivió un acelerado lapso de auge y desactivación, sin embargo de lo cual, se proyectó como un emblema de dignidad de los excluidos de la ciudad.

En 1986, en el flanco suroriental de la ciudad, se formó el Frente de lucha por la reubicación de las envasadoras de gas. La Asociación de Barrios del Sur, la Federación de Barrios del Suroriente de Quito y veinticinco barrios periféricos sureños protagonizaron largas jornadas de protestas, bloqueos de calles, marchas ante las autoridades municipales y gubernamentales, campañas radiales y de prensa, dilatados trámites jurídicos en las instituciones públicas y tomas de las instalaciones exigiendo la reubicación de las empresas envasadoras de gas, que desde 1970 se asentaron en la zona de San Bartolo y que con el crecimiento urbano se encontraban rodeadas por los nuevos barrios periféricos, a su vez, afectados por los riesgos permanentes de contaminación, explosiones, estibaje, fugas y accidentes (Varea, Barrera, Maldonado 1997).

Luego de varios años de presiones poblacionales, ambigüedades municipales y coerción empresarial, las organizaciones barriales obtuvieron logros parciales. Pese a su clausura, las empresas se mantuvieron

en el mismo lugar realizando las actividades de estibaje, funcionando como centros de acopio y distribución, y el envase de gas se trasladó a El Beaterio, lugar establecido por el municipio para actividades de alta peligrosidad, donde las tres empresas privadas y una estatal debían construir un cinturón de seguridad de 500 metros alrededor de las cuatro plantas, accesos con vías asfaltadas y edificaciones técnicamente adecuadas, lo que implicaba la expropiación de los terrenos y viviendas en las áreas circundantes en las que también estaban asentados numerosos barrios periféricos.

La inmediata oposición de sus habitantes activó el nuevo Frente de Lucha por la Vida de los Barrios del Sur. A los anteriores protagonistas se sumaron otros barrios periféricos, reeditándose las protestas, bloqueos de calles y carreteras, aberturas de zanjas y tomas de instalaciones, nutridas marchas hacia el centro de la ciudad, campañas radiales y de prensa, presiones y trámites ante las máximas autoridades legislativas, contenciosas, ambientales, municipales y gubernamentales; escalando el conflicto al involucrarse varias organizaciones ambientalistas, la UCE, los sindicatos de las fábricas del sector, las centrales sindicales, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y Amnistía Internacional (Varea, Barrera, Maldonado 1997, 73). Aunque el conflicto adquirió el carácter de problema de la ciudad y, como tal, el municipio buscó sin resultados la reubicación de las plantas envasadoras de gas, los barrios sureños lograron frenar la amenaza de expropiación de sus terrenos y viviendas, desactivándose el conflicto y la desmovilización de la población.

A fines de los años 80 la Federación de Barrios del Suroccidente, la Federación de Barrios del Suroriente y la FBNOQ confluyeron en la lucha contra el proyecto denominado Ley Cordón Verde que, auspiciado por el municipio y liderado por un representante del sector inmobiliario, pretendía fijar como límite de la cota de servicios urbanos a la avenida Occidental, excluyendo de un plumazo a todos los barrios ubicados arriba de dicha avenida.

El proyecto de ley elaborado con base en el enfoque metropolitano que fijaba los límites urbanos según la cota de servicios urbanos,

aunque ambientalmente se mostraba adecuado en tanto establecía un tope a la expansión urbana y conservaba una franja de protección de los bosques en las laderas del Pichincha, socialmente era excluyente porque condenaba a la marginación urbana a todos los barrios periféricos que se habían asentado encima de la avenida occidental, en las laderas noroccidentales de la ciudad.

Apoyadas por el activismo de izquierda, las tres federaciones y los barrios periféricos del noroccidente protagonizaron masivas movilizaciones al Congreso Nacional y al municipio de Quito, exigiendo la no aprobación del mencionado proyecto de ley; emprendieron campañas de radio y prensa en las que denunciaban a la opinión pública la marginación que provocaría en los barrios quiteños, realizaron tomas de las calles de acceso a los barrios y bloqueos en la avenida Occidental, en las que, junto con las proclamas poblacionales por la defensa barrial, se agregaban las consignas radicales de la militancia de izquierda.

Los barrios periféricos ganaron la lucha contra ese proyecto de ley, el que fue archivado, y lograron su regularización en el municipio. Algunos agentes del mercado inmobiliario igualmente salieron beneficiados, ya que los servicios se expandieron a las lujosas urbanizaciones, centros comerciales y negocios inmobiliarios ubicados en la misma franja noroccidental. La cota de servicios urbanos se amplió, siguiendo el irregular emplazamiento de los barrios periféricos en las laderas del Pichincha. Con el triunfo, las federaciones se legitimaron en su rol de defensoras de los barrios periféricos, ante las organizaciones barriales y frente al municipio capitalino.

El movimiento poblacional quiteño se expandía, las organizaciones barriales continuaban incrementándose en número y nutriendo a las federaciones barriales. A comienzos de los años 90, según un estudio de la organización barrial (Barrera 2001, 23), se estimaba que las organizaciones barriales existentes en la capital eran alrededor de 760, las que equivalían al 24,3 % de las 3160 organizaciones sociales de Quito, y se habían legalizado y registrado en las distintas dependencias ministeriales.

En un ambiente proclive a la propagación de las luchas poblacionales, el 28 de mayo de 1990 un nutrido grupo de activistas de las CEB,

de la militancia de izquierda —algunos directamente vinculados con el movimiento barrial capitalino— y de las organizaciones populares de seis provincias de la Sierra ocuparon la iglesia de Santo Domingo, exigiendo la resolución de 72 conflictos de tierras (Becker 2015). Un hecho inédito y ajeno a las luchas barriales.

Era el preámbulo del levantamiento indígena del Inti Raymi protagonizado por la CONAIE que, en junio de 1990 y tras la toma de Quito, irrumpió en el espacio público con intensas protestas callejeras, exigiendo la resolución de los conflictos agrarios, varias reformas económicas, la institucionalización de la educación bilingüe intercultural y el reconocimiento de Ecuador como un Estado plurinacional (38). El levantamiento indígena representó un hito trascendental en las luchas populares del país, pues los pueblos indios se posicionaron en el centro del escenario político como actores importantes de los asuntos nacionales.

Al poco tiempo se reunieron en Quito los representantes de numerosos pueblos y organizaciones indígenas de las Américas, en la Primera Conferencia Continental sobre los Quinientos Años de Resistencia Indígena, con el propósito de formar un frente común contra la opresión, la discriminación y la explotación exigiendo la autodeterminación de los pueblos, la autonomía indígena, el ejercicio del derecho consuetudinario y el reconocimiento de la justicia indígena en las comunidades. Asimismo, en abril de 1992, llegaron a Quito diez mil manifestantes indígenas que se incorporaron en el trayecto de la caminata iniciada desde el Puyo, emprendida por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), exigiendo el reconocimiento de sus territorios, la protección de los bosques amazónicos, el desarrollo de la cultura, idioma, leyes y el Estado plurinacional (42).

En junio de 1994, nuevamente, la CONAIE emprendió las "movilizaciones por la vida" en contra de las políticas neoliberales, que buscaban sacar al mercado las tierras comunales ganadas con las reformas agrarias, la privatización del agua, la venta de tierras estatales y la intensificación de las exportaciones agrícolas (45). Ante la indiferencia gubernamental a las demandas indígenas, recrudecieron las manifestaciones de los pue-

blos indígenas y sus coaliciones aliadas que bloquearon carreteras, marcharon hacia la capital y paralizaron al país durante diez días.

Se trató de un ciclo de levantamientos que evidenció la fuerza y capacidad asociativa del movimiento indígena, pues, apoyado por unas pocas coaliciones de sectores no indígenas, protagonizó acciones contestatarias con sus propios recursos, organizaciones y redes. No estableció conexiones con el movimiento poblacional capitalino, por lo que no era de esperarse que este se sumara a las manifestaciones de los indios en Quito. Sus irrupciones en los espacios públicos de la capital sorprendieron a las organizaciones barriales, que se mantuvieron pasivas ante los desenlaces de las protestas de los pueblos indios en la ciudad; voluntariamente, solo unos pocos comités barriales localizados en las entradas de la urbe se solidarizaron con las marchas indígenas y pequeños grupos de pobladores involucrados en los circuitos del activismo eclesial de base y la militancia de izquierda participaron en las manifestaciones callejeras indígenas.

La apatía de la mayoría del movimiento poblacional quiteño con los levantamientos indígenas no obedeció a deliberadas desconexiones entre sus respectivas dirigencias o a eventuales incomunicaciones de sus operadores, sino al predominio de una práctica autorreferida de las organizaciones barriales, volcada en el pragmatismo de las luchas por la vivienda, estas últimas poco politizadas con las causas de otros sectores populares. Evidenciaba el encapsulamiento del movimiento poblacional en su agenda popular urbana, y el desinterés de la mayoría de organizaciones barriales de involucrarse en otras causas que estaban por fuera de sus demandas de tierra, vivienda, servicios e infraestructura.

Revelaba que la fuerza adquirida por las federaciones, pese a los discursos de sus dirigentes, no rebasaba los perímetros zonales de los barrios periféricos y que los intereses terrenales de los pobladores delimitaban sus acciones. Fue una señal prematura de que el movimiento poblacional quiteño había llegado a la cima de sus luchas, que se iniciaba el descenso en las movilizaciones y el distanciamiento entre los discursos de las dirigencias federativas y los requerimientos pragmáticos de los habitantes de los barrios periféricos.

Apartadas y en paralelo con las luchas indígenas, algunas de las federaciones barriales y organizaciones poblacionales habían establecido su prioridad local: buscaban incidir en la LRDMQ. En una actitud de puertas cerradas y sin ninguna disposición al diálogo con la ciudadanía quiteña o de consulta a la población de la ciudad, el Concejo Municipal, liderado por el alcalde, emprendió el debate sobre la normativa metropolitana, que fue aprobada en el Congreso Nacional en 1993. Pese a la trascendencia del cuerpo normativo en la vida de la ciudad, especialmente por los cambios en el modelo de gestión y en la estructura organizativa municipal, analizados en el capítulo anterior, las autoridades de la ciudad, en una franca actitud elitista, procedieron de modo vertical a su formulación y posterior aplicación.

Las federaciones barriales levantaron varias propuestas de democracia directa, especialmente para la designación de las autoridades de las administraciones zonales, las que previamente se habían analizado en un foro urbano facilitado por el Centro de Investigaciones CIUDAD en el que participaban las federaciones, organizaciones barriales, oenegés y personas interesadas en la temática. La actitud del alcalde fue de total indiferencia con las propuestas de las federaciones barriales, aunque de simbólica apertura para algunos de los comités promejoras de los barrios periféricos del sur conectados a la red clientelar de la DP, al que el burgomaestre pertenecía.

Las federaciones barriales tenían como referencias de sus reflexiones las experiencias en las ciudades vecinas de Medellín y Lima, y asumieron como perspectiva de su proyecto la descentralización metropolitana. Basadas en sus aprendizajes de la lucha barrial, comprendían la desproporción espacial que había entre la ciudad y los barrios, con lo que las aspiraciones de hábitat popular enunciadas desde el localismo de los barrios periféricos eran complejas de conseguir si no se modificaba la gestión de la ciudad a favor de las autonomías dentro de ella, como lo señala el testimonio de uno de los dirigentes barriales que intervino en los debates del proyecto de ley metropolitano:

> En los barrios se planteaba que el Municipio se descentralice, no se desconcentre sino que se descentralice, que haya municipios más pequeños,

> donde se puedan generar las obras, se pueda organizar mejor la gestión, porque la ciudad resultaba muy grande para los barrios, demasiado grande para pensarla y para gestionarla: la ciudad es muy grande y los barrios son muy chicos. (Alvarado 2014, entrevista personal)

Plantear la descentralización municipal como parte de la ley metropolitana significaba posicionar el debate sobre la gestión de la ciudad en las fronteras de la reforma estatal. La creación de municipios menores implicaba modificar la organización territorial del Estado y alterar la conformación política-administrativa de la capital del país asentada tradicionalmente en un solo cantón, lo que es condición estructural de la heterónoma relación política entre el poder local quiteño y el centralismo estatal. Denotaba, aunque ese no era el propósito de las federaciones barriales, subvertir el orden de prelación del municipio quiteño. Las federaciones se inclinaron por una proposición de democracia directa como lo sostiene Javier Alvarado:

> tenía que haber una propuesta más global que sea una sola política desconcentrada, pero sin perder de vista la participación de la comunidad, entonces se proponía que en las administraciones zonales tenga incidencia la comunidad en la designación de autoridades; por ejemplo: que se pueda hacer zonalmente una terna del partido que gane y se mande al alcalde para que escoja uno, o al revés, el alcalde hacía una terna con la gente de la zona de su partido y la mandaba a la zona para que se decida en una asamblea. (Entrevista personal)

Las propuestas de las federaciones barriales no tuvieron ninguna influencia en la formulación de la LRDMQ. Si bien sus argumentos estaban a tono con los debates regionales latinoamericanos sobre los procesos metropolitanos y en sintonía con las diversas corrientes de participación ciudadana que en esos años ya empezaban a caracterizar a los procesos de desarrollo local, sin embargo, no calaban en el ambiente y la cultura municipal capitalina. La democracia directa propuesta por las federaciones barriales para la designación de las autoridades en las administraciones zonales se mostraba precoz y ajena a las costumbres políticas quiteñas.

La LRDMQ fue aprobada al margen de las federaciones barriales y devino en la práctica, para los dirigentes barriales, en un dispositivo ad-

ministrativo carente de contenidos socioculturales. No obstante, el debate político entre las federaciones barriales sobre la adopción del carácter metropolitano de la ciudad representó, discursivamente, un destello en el proceso público del movimiento poblacional quiteño, porque avizoró un horizonte estratégico de transformación urbana que condensó una visión compartida para la gestión de la ciudad, en la que se reconocía el peso relativo de los barrios periféricos. En el imaginario poblacional, la política urbana municipal podía asumirse en los barrios periféricos en condiciones de autonomía organizativa y participación ciudadana.

El atisbo de un horizonte de cambio en la gestión de la ciudad por parte del movimiento poblacional quiteño durante el debate, y luego con la inicial implementación de la LRDMQ, estimuló el autorreconocimiento de las federaciones y organizaciones barriales como "actores de una ciudad diferente". Conforme a la nueva normativa, el municipio delimitó y formó los primeros tres distritos: Norte, Centro y Sur, con sus respectivas administraciones zonales, ante lo cual las organizaciones barriales reconocieron que no cabía seguir con las mismas prácticas, pues "la ciudad había cambiado", tomaron conciencia de las modificaciones del contexto institucional que exigía nuevas "maneras de interlocución" ante las autoridades municipales, con lo que en octubre de 1995 confluyeron en el Encuentro de Organizaciones Barriales del Distrito Metropolitano de Quito.

En el encuentro se sistematizaron algunas experiencias y luchas del movimiento poblacional capitalino. Con la asistencia de numerosos representantes de las federaciones y comités barriales, oenegés aliadas y organizaciones populares declararon: "se vive un Quito diferente", es necesario "salir del exclusivo interés barrial y pensar con criterios de ciudad", pasar de la condición de "espectadores de las decisiones sobre nuestras vidas elaboradas por técnicos desde el escritorio", a constituirse en "sujetos de nuestro propio desarrollo y no objetos de transformación" (FBPNQ y otros 1995, 3).

En el encuentro, entusiastamente, los pobladores concluyeron que más allá del intercambio de experiencias, al interior de los barrios, hay otros actores organizados, como los jóvenes y las mujeres, que no

pueden seguir siendo solo “vocales de deportes o asuntos sociales”, sino involucrarse en todos los aspectos de la vida barrial. Asimismo, al igual que en los barrios hay variedad de actores, la acción en la ciudad es mucho más compleja y demanda despojarse de la autorreferencia barrial, ya que si los problemas rebasan a los barrios, las “organizaciones no pueden seguir enclaustradas”; si quieren participar en las decisiones de la ciudad, requieren abrir nuevas esferas de diálogo, por lo que en el encuentro con otras organizaciones deben pasar de ser “demandantes de obras” a participar en las definiciones en torno a la ciudad que queremos vivir”, sentenciaba la Memoria del Encuentro (39).

El encuentro entre los barrios periféricos ratificó que el movimiento poblacional quiteño había tocado su pináculo, porque nuevamente se evidenció el desfase entre un discurso avanzado de los dirigentes barriales y el pragmatismo de los moradores. Por un lado, los dirigentes de las federaciones levantaban proclamas de renovación organizativa y de participación en los asuntos de la ciudad; por otro, los pobladores continuaban aferrados a sus demandas materiales de infraestructura y servicios básicos. Mientras los dirigentes de las federaciones pensaban que el hábitat popular se podía construir en el marco de las definiciones de la política urbana de la urbe, los pobladores continuaban concentrados en la consecución de vivienda, calles, servicios y para conseguirlos estaban abiertos al clientelismo de los comités barriales. El imaginario poblacional había entrado en tensión con el realismo de los pobladores.

Dos años más tarde, las intensas movilizaciones sociales de las clases medias y altas quiteñas, motivadas por la “deshonra a la ciudad” de parte del Gobierno de Bucaram y que en 1997 provocó su derrocamiento —que analizaré en el cuarto capítulo—, se consumaron sin la intervención del movimiento poblacional capitalino, aunque ciertos segmentos de pobladores sí participaron activamente en las manifestaciones de rechazo a Bucaram en otras ciudades del país. De modo similar a lo ocurrido en los levantamientos indígenas, solo los dirigentes de algunas federaciones, el activismo eclesial de base y la escasa militancia de izquierda que quedaba en los barrios periféricos participaron en las manifestaciones callejeras.

Nuevamente, en actitud pasiva, el movimiento poblacional contemplaba los acontecimientos turbulentos que vivía la ciudad. La "deshonra de la ciudad", a la que se refería la prensa y la opinión pública capitalina, no era algo que les incumbía dada su crónica segregación urbana, siempre tuvieron que movilizarse al municipio para conseguir las pocas obras en los barrios, por lo que la llamada del alcalde de la capital a levantarse contra el Gobierno no les convocaba. Las organizaciones barriales quiteñas, desmovilizadas, presenciaron el inevitable desenlace político.

En el fondo ocurrió que el movimiento barrial quiteño había entrado en una nueva fase de transición, en la que en un corto lapso se contrajo el protagonismo de las federaciones barriales y disminuyó la intensidad de las luchas poblacionales. Ya no era factible perpetrar las multitudinarias marchas de los habitantes de los barrios periféricos ni las manifestaciones callejeras de las federaciones barriales que, paulatinamente, perdían su capacidad de convocatoria interbarrial, ya que numerosos comités barriales se desafiliaban, y las agrupaciones juveniles, de mujeres y culturales, que tampoco habían encontrado cabida en las federaciones ni en los comités barriales, se movilizaban por su cuenta.

La segunda transición del movimiento barrial quiteño coincidió con el final del segundo período del alcalde Jamil Mahuad y la llegada de su reemplazo, Roque Sevilla, cuando el primero se postuló a la presidencia del país. Fueron años en los que empezó la desintegración socioorganizativa del heterogéneo mundo poblacional de los barrios periféricos, el que se había podido contener y encauzar con las federaciones, y que ahora, con estas debilitadas, se disgregaba. Las organizaciones barriales asistían a una metamorfosis de acciones contestatarias, pasaban de ser actores de la interpelación a la política urbana a sujetos del apaciguamiento de las luchas barriales. A finales de los años 90 unas pocas federaciones barriales subsistían disminuidas, los comités barriales se habían desconectado de la geografía a la que simbólicamente se habían adscrito y las agrupaciones poblacionales se estaban disgregando.

Vista en referencia con el proceso general de formación y ascenso del movimiento barrial quiteño, esta segunda fase de transición, a diferencia de la anterior que en sentido escalonado modificó su repertorio

de acción colectiva, iba en sentido regresivo, ya que de la intensidad en las luchas barriales se pasó al repliegue del movimiento barrial. En la conversión se enlazaron tres factores coadyuvantes: la retirada de la militancia de izquierda, la crisis de los partidos políticos y el desgaste de las propias organizaciones barriales.

La retirada de la militancia de izquierda del movimiento poblacional fue parte de las repercusiones locales de la "caída del muro", que agudizó el congénito divisionismo ideológico de los grupos de izquierda y la confusión sobre su rol vanguardista. A mediados de los años 90 la militancia de izquierda migró, por así decirlo, desde el movimiento poblacional hacia la institucionalidad político-electoral, estuvo en tránsito por el movimiento indígena y el sindicalismo público que había experimentado un vertiginoso incremento organizativo, y luego abandonó la causa de los movimientos sociales para dedicarse por entero a la política electoral, curiosamente en el momento de mayor desgaste de los partidos políticos. La partida de la militancia de izquierda del movimiento poblacional significó la pérdida de activistas organizadores, recursos tácticos y operadores políticos que en buena medida sostenían las acciones colectivas de las federaciones barriales, las que huérfanas de comunicación, capacitación y apoyos metodológicos disminuyeron notoriamente su capacidad de movilización.

El descrédito de los partidos políticos se evidenció desde el ascenso de Bucaram y continuó en los siguientes años, en los que proliferaron variopintos acuerdos, uniones y componendas partidarias hechas únicamente con el latrocinio propósito de saquear los recursos públicos, y precipitaron el desgaste del sistema de representación, especialmente en la capital devenida en el mayor escenario del pillaje partidario. En los barrios periféricos las maquinarias electorales removían sus redes clientelares en función de fugaces coaliciones electorales, provocaban la desafiliación de los comités barriales de las federaciones y su confuso alineamiento en los microcircuitos de caciques y dirigentes barriales, devenidos en permanentes candidatos de las distintas tiendas electorales.

La crisis de los partidos políticos minaba al movimiento poblacional quiteño, socavaba sus bases organizativas y acentuaba las lealtades

patrimoniales en los comités barriales, distanciándoles de los avances logrados en torno a los bienes comunes. La decadencia de los partidos políticos arrastró a un movimiento poblacional secularmente trabado con el clientelismo político local.

El desgaste interno de las federaciones y de los comités barriales ha sido y es una constante del movimiento barrial capitalino: tienden a una vida efímera, una vez que consiguen sus propósitos, las obras físicas o las demandas que los motivan se desactivan. La mayoría de las federaciones barriales se formaron para asegurar la tierra urbana y la defensa de los barrios periféricos, una vez conseguida la tierra y regularizados algunos de los barrios, estas empezaron un camino de desactivación hasta que muchas se extinguieron.

Al poco tiempo de la regularización de los barrios periféricos, algunos comités barriales también se separaron de las federaciones, unos emprendieron o retornaron a su propio camino y otros se disolvieron. Del mismo modo, se debilitaron las iniciativas de elaboración de planes de desarrollo barrial de carácter popular, se disolvieron las acciones unificadas de coordinación barrial y fueron vanos los esfuerzos de participación de los diversos sujetos poblacionales. La mínima acción colectiva de los barrios periféricos capitalinos, conseguida con grandes esfuerzos en el período de auge del movimiento poblacional, cedía el paso, nuevamente, al pragmatismo de los moradores que iba acompañado del verticalismo y personalismo de las dirigencias barriales.

Así, en la fase de transición entre mediados y fines de los años 90, el movimiento poblacional experimentó un descenso desde la cima de las movilizaciones federativas y zonales de los barrios periféricos hacia el repliegue de las luchas poblacionales y la desactivación de las federaciones barriales. La retirada de la militancia de izquierda que de todas maneras funcionaba como un dique que contenía al clientelismo político, la crisis de los partidos políticos que perforaba a las organizaciones barriales y el pragmatismo de las dirigencias que desgastaba a los comités barriales contribuyeron al declive del movimiento poblacional.

Las relaciones de los barrios periféricos con el municipio se atomizaban entrampadas en las redes clientelares. La agenda de hábitat po-

pular, que había escalado hacia las federaciones y atisbó un horizonte innovador, se desplomaba con la disgregación de las reivindicaciones urbanas, y el encuentro en los espacios públicos del movimiento poblacional con otros actores populares se había enredado con la crisis político-institucional que se extendía en la ciudad. A finales de los años 90 se había consumado el repliegue del movimiento poblacional quiteño, evidenciándose el contrasentido entre las postreras movilizaciones barriales frente al ascenso de las luchas indígenas, que tenían como referencia semántica la toma de la capital del país, y a la efervescencia de las clases medias y altas quiteñas movilizadas en repudio al desorden político provocado por lo extraño.

El declive: Dispersión organizativa y participación ciudadana

El cambio de milenio o el paso del siglo XX al XXI fueron años convulsionados de afianzamiento del DMQ. La ciudad vivía un remolino de tensiones políticas entre fuerzas centrípetas locales, dinamizadas con la renovación y expansión urbana, y fuerzas centrífugas nacionales, activadas con el descrédito de las principales instituciones estatales. Entre los derrocamientos de los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, y hasta pasados la mitad de los años 2000, se exacerbaron los ímpetus bipolares propios del neoliberalismo, pues en paralelo con la desarticulación de la centralidad estatal y el descrédito del sistema de representación que se expresaban en toda su decadencia en el escenario público capitalino, se consolidaba localmente, con el distrito metropolitano, el triunfalismo criollo de las élites quiteñas. Los espacios públicos de la ciudad fueron sucesivamente copados por fuerzas sociales que, al tiempo que se movilizaban para los derrocamientos presidenciales, exhibían el éxito neoliberal del capitalismo criollo.

En un ambiente de crisis política el movimiento barrial quiteño, tras el desplome de las federaciones y el repliegue de las luchas poblacionales, desembocó en un tercer período caracterizado por la fragmentación de los intereses barriales en torno a la agenda de hábitat popular y por la continua dispersión de las organizaciones barriales. Al extinguirse las federaciones barriales, se erradicaron las iniciativas de agregación de

los intereses interbarriales, se suprimieron las convergencias zonales de los barrios periféricos y se cerraron sus espacios de encuentro y diálogo interbarrial sobre la política urbana metropolitana.

Los comités promejoras, otrora vinculados por motivaciones compartidas, también comenzaron con una tendencia de disgregación enredados en las enmarañadas ramificaciones de los partidos políticos, grupos y coaliciones electorales, caciques locales, notables y caudillos barriales que constantemente superponían las maquinarias electorales a los comités barriales. Del mismo modo que después del paso de una ola del mar solo queda espuma en la arena, tras el auge de las luchas poblacionales, permaneció un manto uniforme de comités promejoras desperdigados en el desdibujado espacio público capitalino.

El lapso en que se agotó el movimiento barrial quiteño acaeció, discordantemente, en medio de la continua expansión urbana, del incesante aparecimiento de nuevos barrios periféricos y de la proliferación de comités promejoras. En una suerte de ironía urbana, el movimiento barrial quiteño se apagaba en el momento de mayor multiplicación de barrios periféricos y comités promejoras. El tercer período empezó desde comienzos de los años 2000, y se prolongó hasta entrada la segunda década de los años 2000, sin que haya señas visibles de una nueva fase de transición en la que se revirtiera la tendencia dispersante de las organizaciones barriales. El tercer período del movimiento barrial comprendió las dos alcaldías de Paco Moncayo, entre 2000 y 2009, auspiciado por la ID, y continuó en las siguientes alcaldías.

Durante esos años, Quito acentuó su expansión metropolitana hacia las zonas agropecuarias circundantes, cercando a los poblados y parroquias rurales, presionando a los cantones vecinos, los dos más cercanos, Mejía y Rumiñahui, convertidos en “ciudades dormitorio” y dedicados a resolver las demandas de infraestructura, servicios, equipamiento y movilidad provocadas por la expansión metropolitana; mientras los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo se consolidaron como zonas de agroexportación. A la vuelta de pocos años, la trama urbana de la capital incorporó territorios anteriormente desparramados en la geografía cantonal, enlazándolos como zonas administrativas del complejo

institucional de nuevas centralidades financieras, comerciales y residenciales esparcidas, a la vez acopladas, en la gestión municipal del distrito metropolitano. En el transcurso de los tres primeros lustros de asunción de la condición metropolitana, el territorio de la ciudad capital se expandió en casi tres veces su tamaño.

Concomitantemente, los barrios periféricos de Quito metropolitano también aumentaron y se diversificaron. Su número se incrementó de 190 barrios irregulares a finales de los años 90, a 280 barrios irregulares a mediados de los años 2000 (Cuenin y Dávila 2009, 241) y a 523 barrios irregulares al año 2011 esparcidos en la periferia urbana, aunque aglomerados en tres administraciones zonales: el 46,40 % de los barrios irregulares se localizan en Quitumbe, el 14,90 % en Calderón y el 14,70 % en La Delicia (MDMQ 2012, 67).

El aparecimiento de nuevos barrios periféricos y populares no se limitó al perímetro urbano, pues con la expansión metropolitana de la ciudad sobre las parroquias rurales surgieron nuevos asentamientos humanos y barrios irregulares en la mayoría de las 33 cabeceras parroquiales y centros poblados rurales. Basado en el registro de organizaciones de vivienda del MIDUVI (2015), estimo que en el período se adicionó un aproximado de noventa nuevos barrios irregulares en las parroquias rurales, con lo que el total de asentamientos humanos puede estar en alrededor de los 613 barrios periféricos en todo el distrito metropolitano.

Hay lugares en los que la densa trama urbana metropolitana desdibuja las distinciones entre el campo y la ciudad; eso acontece en las parroquias rurales de Calderón, Pomasqui, Nayón, Tumbaco, Cumbayá y Conocoto, donde son tupidas las penetraciones urbanísticas con nuevas lotizaciones y ciudadelas, las conversiones de pequeños poblados en barrios, especialmente de comunas campesinas que se tornan en barrios periféricos sin servicios y los conurbanos residenciales/periféricos de las cabeceras parroquiales. En estas franjas se configuran nuevas tramas urbanas que ensanchan a la ciudad, las que albergan cuantiosos contingentes de habitantes, barrios periféricos y comités promejoras, aunque administrativamente sean consideradas como zonas rurales.

El aumento de los barrios periféricos es parte de los cambios en la estructura demográfica de la ciudad. La población total del DMQ a 2010 fue de 2 239 191 habitantes: el 72 % es urbana (1 619 146), y el 28 % es rural (620 045); el 49,1 % de la población quiteña vive en el área consolidada de la ciudad y el 50,9 % vive en las áreas en proceso de consolidación. Hay una propensión a la disminución de la tasa de crecimiento de la población capitalina: del 2,6 % en 2001 bajó al 2,2 % en 2010; en el área urbana pasó de 2,2 % a 1,5 %, y en el área rural de 4,8 % a 4,1 % en los mismos años (MDMQ 2012, 14).

En la urbe predomina la población joven, en tanto disminuye la tasa de crecimiento de la población infantil en 1,8 %, y aumenta la tasa de crecimiento de jóvenes y adultos en 1,7 % (15). Igualmente, se contrajo el tamaño de la familia, que en 1980 era de 4,62 miembros, en 1990 disminuyó a 4,23 miembros, en 2001 a 3,76 miembros y en 2010 a 3,49 miembros (63).

En diez años la población del distrito aumentó en más de 400 mil nuevos habitantes, en proporciones similares en las áreas urbanas y rurales, pues 206 mil nuevos habitantes son urbanos y 193 mil son rurales (Instituto de la Ciudad 2012, 24). De los 237 mil nuevos habitantes registrados entre 2005 y 2010, el 68 % inmigró al DMQ y el 32 % nació en Quito, con lo que de las 161 mil personas que llegaron al distrito, el 24 % se estableció en la zona rural y el 76 % en la zona urbana.

Más allá de las distinciones de origen y destino de los flujos migratorios, el 78 % de los migrantes al DMQ son de origen urbano, y se debe, según el análisis del Instituto de la Ciudad, a la búsqueda y esperanza de obtener mejores condiciones de vida, empleo, habitabilidad, educación universitaria y ascenso social en la ciudad capital, que en los últimos veinte años redujo significativamente las brechas en el acceso a servicios: a 2010 el agua por tubería llega al 75 % de los hogares rurales y al 87 % de los urbanos, el alcantarillado sanitario cubre al 75 % de las viviendas rurales y al 96 % de las urbanas, y la cobertura de energía eléctrica alcanza al 65 % de los hogares rurales y al 99 % de los urbanos (24-5).

Estos cambios se conocen como "transición demográfica", la que, a más de ser un signo de la irreversibilidad de la modernidad urbana,

conforma el piso social de los comportamientos disgregados frente a los requerimientos de hábitat popular de los habitantes de los barrios periféricos. La tendencia a la urbanización de la población refuerza los valores liberales del individualismo moderno en las nuevas generaciones de habitantes de los barrios periféricos, subvalorándose los esfuerzos colectivos de sus antecesores con los que se conformaron los barrios periféricos (Ortiz y Martínez 1999, 348). De ahí que en los barrios periféricos se den incógnitas inserciones individuales de sus habitantes en la ciudad, a costa del debilitamiento generalizado de los vínculos colectivos, cooperativos y solidarios, afianzándose los comportamientos privativos.

El otrora colectivismo vecinal, con el que se asumía la presión social por la agenda de hábitat popular, fue sometido por el individualismo organizativo enfocado en la propiedad privada de la vivienda, quedando en un pasado en el que rápidamente se desvanece la memoria de las luchas por los servicios y equipamientos barriales; en sincronía, la mayor preocupación organizativa de los moradores se redujo a asegurar el perímetro minúsculo de su vivienda, tal como sucede en los demás lugares consolidados y residenciales de la ciudad (Unda 2014). En los barrios periféricos las prácticas organizativas terminaron subordinadas al individualismo rampante: las decisiones compartidas se desvanecieron, las iniciativas comunitarias se "descomunalizaron" y el apoyo a las movilizaciones devino en impasibilidad.

En la vida cotidiana de los habitantes de los barrios periféricos las relaciones de solidaridad, afinidad y cooperación son necesarias para enfrentar y asumir las actividades económicas, sociales y culturales en los ámbitos familiar, vecinal y urbano que permitan la reproducción material y social de la población. Los espacios colectivos son constitutivos de sus estrategias de sobrevivencia, los que se resguardan resisten al avance del individualismo liberal. Es en el plano organizativo donde se experimentan los retrocesos colectivos y el sometimiento al individualismo liberal, exaltándose la perspectiva personalista de los derechos ciudadanos.

El desplazamiento del interés colectivo al interés individual es parte del proceso de conversión de los pobladores en ciudadanos, aunque esta no consiga que todos los moradores de los barrios periféricos

sean propietarios de vivienda, ya que en Quito es persistente el déficit de vivienda: en el año 1990 era de 44 %, en 2000 bajó al 42 %, y en 2010 llegó al 39 %, siendo la única ciudad ecuatoriana en la que hay más viviendas en arriendo que viviendas en propiedad (MDMQ 2012, 65).

La conversión en ciudadanos tampoco asegura suficiente equidad de sus habitantes, aunque en la erradicación de la pobreza estructural se han dado significativos avances en la ciudad, la que pasó de un total de pobreza de 22,2 % en 2000 al 12,8 % en 2010; en el área urbana del distrito bajó de 19,9 % en 2000 a 11,2 % en 2010; en el área rural de 30,1 % a 17,3 % en los mismos años; el total de extrema pobreza igualmente bajó de 8,2 % en 2000 a 2,3 % en 2010; en el área urbana bajó de 6,9 % a 1,7 %; en la rural descendió de 15,3 % a 4,1 % en el mismo período (13). No obstante, persiste en la ciudad una pobreza dura, en cifras absolutas la población pobre en Quito a 2010 son 360 399 personas: 238 698 en el área urbana, 123 701 en el área rural; mientras el total de la población en extrema pobreza en el distrito son 71 040 personas: 39 518 en el área urbana, 31 522 en el área rural (13).

El discurso de los derechos ciudadanos, que se había configurado paulatinamente y de modo sectorial en años precedentes, se consolidó en la sociedad capitalina durante los años 2000, difundiéndose ampliamente entre los distintos estratos de la población, calando, incluso, en los barrios periféricos, cuyos dirigentes empezaron a asumir el enfoque de los derechos ciudadanos en sus gestiones por la agenda del hábitat popular. El discurso de los derechos ciudadanos siguió un complejo itinerario de ampliación y adopción en los países.

En 1950 T. H. Marshall declaró que las igualdades básicas de la ciudadanía en la democracia moderna pueden reducir o legitimar las desigualdades persistentes entre las clases sociales, dado que la ciudadanía está enfrentada a la lucha social, especialmente a la lucha de clases. Marshall identificó tres elementos de la ciudadanía moderna: el civil, que son todos los derechos necesarios que aseguren la libertad individual, la propiedad privada y la justicia; el político, que son los derechos a participar en la política y en el sufragio universal; y el social o los derechos que aseguren bienestar económico, seguridad y vida civiliza-

da (Crompton 1994, 175-6). La conceptualización de Marshall influyó enormemente en la expansión occidental de la ciudadanía por medio de las sucesivas conferencias de las Naciones Unidas que institucionalizaron las agendas de derechos ciudadanos.

Al respecto, Hopenhayn sintetiza el proceso de ampliación de los derechos ciudadanos. En la perspectiva liberal demócrata, dice, la ciudadanía se tradujo como derechos civiles de primera generación o libertades propias del Estado de derecho, y apuntan a proteger la autonomía individual frente a la coacción estatal; luego los derechos políticos o de segunda generación, referidos al derecho ciudadano a elegir las autoridades y participar en el sistema de gobierno. En la perspectiva socialdemócrata la ciudadanía se amplió a derechos de tercera generación o derechos económicos, sociales y culturales que incluyen los derechos al trabajo, salud, educación, ingreso digno, vivienda adecuada y el respecto a la identidad cultural. Finalmente, en la perspectiva republicana la ciudadanía se asocia con mecanismos y sentidos de pertenencia del individuo a una comunidad o nación, a la participación en la "cosa pública" y en la definición de proyectos de sociedad (2001, 118).

El ejercicio de los derechos ciudadanos no supone la imposición de acciones específicas, sino pautas de obligaciones, una suerte de orientaciones que dejan espacios de discrecionalidad para que el Estado y los sujetos tomen las medidas adecuadas que permitan el logro efectivo de los derechos ciudadanos, los que a su vez conllevan obligaciones positivas y negativas, explica Abramovich (2006). Los derechos ciudadanos, además de normas, conllevan acciones de exigibilidad.

Las diferencias entre los distintos derechos "son de grado y no de sustancia", comportan obligaciones estatales de hacer y de no hacer, una trama de alcances positivos y negativos del Estado para respetar, proteger, garantizar y promover los derechos ciudadanos, por lo que el "catálogo" de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales tiene un "valor heurístico, clasificatorio"; afinando su comprensión, se trata más bien de un *continuum* de derechos ciudadanos, diferenciados por sus simbolismos en las obligaciones positivas o negativas que conllevan (42), cargados de valores prescriptivos.

Los períodos de despegue, auge y decline del movimiento barrial capitalino testimonian que los derechos ciudadanos al hábitat popular se conquistan, se negocian, no son legados estatales ni atributos naturales de los sujetos populares, y que, en la medida en que se amplía la dimensión social de la ciudadanía, se tiende a atenuar el conflicto social. Del mismo modo que en la cotidianidad de la vida vecinal el individualismo sometió a lo colectivo, en el fraccionado espacio público capitalino hizo mella el expansivo discurso de la ciudadanía: la creciente ampliación de los derechos de tercera generación y de adscripción identitaria, en su diversidad cultural y pluralidad ideológica se superpuso, por entero, a la narrativa poblacional como semiótica movilizadora. Los derechos ciudadanos terminaron de desplazar al discurso poblacional como referente y horizonte de las organizaciones barriales entrados los años 2000.

En sintonía con estos desplazamientos narrativos, una de las primeras ordenanzas del alcalde Paco Moncayo fue poner en vigencia un dispositivo público de participación ciudadana en el DMQ, con el propósito de facilitar las relaciones y decisiones entre la población quiteña y las autoridades municipales. La Ordenanza Metropolitana 046, sustentada en principios de equidad, integralidad y democracia directa, estableció el SGP, que articulaba el gobierno local y la participación ciudadana en el ciclo de las políticas municipales, en ámbitos temáticos y territoriales, con cuatro niveles de participación: cabildos distritales, cabildos zonales, asambleas en las parroquias rurales y asambleas en barrios urbanos (Barrera 2001). Era una versión más avanzada del mandato originario de la normativa metropolitana que previó la participación ciudadana.

La mecánica operativa preveía que en los cabildos, como espacios públicos de participación, se debatan y jerarquicen las demandas ciudadanas que serían agregadas y convertidas en respuestas por el gobierno metropolitano; mientras en los cabildos distritales y zonales se formaban comités de gestión para el seguimiento a los compromisos municipales, y un Consejo de Equidad articulaba las demandas temáticas y territoriales en un Plan Social alineado con el Plan Siglo XXI y las directrices del Plan General de Desarrollo Territorial DMQ 2000-2020.

En los primeros años de implementación del SGP se realizaron más de doscientos eventos participativos y se movilizaron aproximadamente diez mil personas en los cabildos temáticos y territoriales. Al principio las demandas jerarquizadas por la ciudadanía parecían posibles de agregación considerando que sus diferencias eran solo de escala, pero en realidad la participación movilizó actores y demandas distintas, dada la fragmentación de intereses y actores, la dispersión organizativa y la ampliación de los derechos ciudadanos. En los cabildos temáticos distritales convergieron las agrupaciones locales activadas en torno a los derechos sociales y culturales de niñez y adolescencia, población adulta mayor, población con discapacidades, grupos juveniles, pueblos indígenas en la ciudad, población afroquiteña y el movimiento de mujeres; mientras a los cabildos territoriales confluyeron los dirigentes de los barrios periféricos y las parroquias rurales portando listados de demandas relativas a los derechos a la vivienda (Torres 2008, 88-108).

Al igual que en el ámbito nacional del Estado es compleja la articulación de las dimensiones sectorial y territorial por las implicaciones institucionales y operativas, en el distrito metropolitano no fue sencillo acoplar en las políticas municipales los requerimientos temáticos de los participantes en los cabildos distritales, legitimados por la ampliación de los derechos sociales, con los requerimientos de los participantes en los cabildos zonales con reivindicaciones territoriales, igualmente legitimadas con el ensanchamiento de los derechos al hábitat popular.

El municipio debió recurrir a arreglos institucionales que conecten el abanico de demandas de derechos ciudadanos con el de por sí complejo aparato municipal metropolitano; como era de esperarse, las respuestas municipales fueron desiguales en las ocho administraciones zonales, aunque permitieron al municipio capitalino relacionarse mejor con la población de la ciudad. Durante varios años de su implementación los distintos colectivos sociales consiguieron algunos resultados que beneficiaron directamente a determinados segmentos de población e influyeron en el bienestar general, al tiempo que los barrios periféricos se favorecieron con obras priorizadas participativamente en los cabildos zonales.

No es aquí el lugar para evaluar la experiencia institucional de participación social metropolitana, sobre la cual se dice que no logró mayores impactos —al respecto hay una bibliografía disponible—. Interesa destacar que la participación visibilizó la diferenciación de intereses entre los cabildos distritales y los cabildos zonales: mientras en los primeros se plantearon demandas sociales, culturales e identitarias de colectivos ciudadanos segmentados y autorreferidos, en los segundos se trataron las disgregadas demandas territoriales de los barrios periféricos y las parroquias rurales (89). La diferenciación de demandas sociales en los cabildos ratificaba la dispersión organizativa que experimentaban los barrios periféricos metropolitanos.

Más allá del balance de resultados en la provisión de bienes y servicios públicos del SGP, la participación tuvo un efecto pedagógico en el avance de los derechos ciudadanos en la sociedad quiteña, especialmente en los barrios periféricos, las parroquias rurales y en los grupos vulnerables. Asumida como un componente sustancial de las estrategias y políticas del gobierno metropolitano, la participación devino en un dispositivo público que permitió establecer necesidades, acordar prioridades y orientaciones para las intervenciones municipales en los ámbitos urbanos y rurales.

Buscó la incorporación, en la gestión pública local, de los sujetos sociales secularmente segregados, aquellos discriminados por la política urbana y con dificultades para ejercer algunos de los derechos ciudadanos, quienes generalmente habitan en los "barrios marginales", como todavía se los denominaba en la retórica municipal. Una condición para que eso suceda es la organización social, sin ella la participación, aunque colmada de buenas intenciones, tiene alcances limitados.

La participación se planteó como un derecho ciudadano que otorgaba poder a los sectores excluidos y segregados, siempre que se reconozca y ejerza la titularidad de los derechos como generadora de las obligaciones municipales ante la ciudadanía. Buscaba modificar el sentido de las políticas urbanas para convertir a las personas de portadoras de necesidades básicas insatisfechas en activos ciudadanos con derechos individuales y colectivos demandantes de bienes, servicios, prestaciones

y conductas públicas. En esta conversión la organización social era un factor coadyuvante de las acciones colectivas que superen el acatamiento de las disposiciones formales, haciendo efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles derivadas de los derechos ciudadanos, pues estos demandan obligaciones, y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento (Abramovich 2006, 36).

La puesta en vigencia del SGP coincidió con el período de dispersión organizativa y el repliegue del movimiento barrial capitalino, por lo que debió implementarse en medio de una meseta ideológica de individualismos, de protagonismos personalistas en busca de visibilidad y de organizaciones urbanas enredadas en las enmarañadas redes del clientelismo político. Los imaginarios urbanos quiteños, enrarecidos por la persistente crisis política, enaltecían el orden regulatorio del neocolonial modo de vida capitalino, que fue ratificado con los sucesivos desenlaces políticos, ante los que el debilitado movimiento barrial se mantuvo pasivo. El colapso de la centralidad estatal, la decadencia del sistema de representación y el repliegue del movimiento barrial caracterizaron el escenario metropolitano en el que se implementó la participación, aunque quisiera, esta no era ajena ni inmune a lo que acontecía en la ciudad. La participación aparecía como una suerte de intento de orden barrial en medio del desorden territorial metropolitano.

A las primeras convocatorias, en procura de establecer relaciones directas con la ciudadanía, respondieron los representantes de las agrupaciones sociales de derechos y las dirigencias barriales y parroquiales, confundiéndose de entrada los roles organizativos (Torres 2002): los cabildos fueron vistos como competidores de las organizaciones urbanas, rivalizaban con las juntas parroquiales rurales, se superponían a las pocas y debilitadas federaciones barriales y estimulaban los afanes de cooptación institucional de unos y los autonomismos de otros.

El brumoso escenario de relaciones participativas se fue disipando progresivamente, quedando en claro el predominio de los protagonismos individualistas y la fragmentación clientelar en los cabildos distritales y zonales, a costa de la erosión de las acciones colectivas. En adelante, el lugar de agregación de los intereses barriales y ciudadanos

correspondía a las instancias municipales de participación, dejó de ser social para volverse municipal, pero por las limitaciones operativas de la institucionalidad encargada de su operación tampoco logró sostenerse como instancia pública de convergencia de los intereses populares, con lo que la participación se fue debilitando hasta subsistir residualmente en algunas de las administraciones zonales. Javier Alvarado explica en los siguientes términos el desgaste de la participación social convocada por el municipio capitalino:

> Se perdieron de vista en el tiempo los objetivos de la participación, porque se vio que era muy complicado. Cuando se armó, los cabildos se convirtieron en espacios de petición de obras, la gente no iba a debatir, no iba a discutir temas de la ciudad, sino que era la oportunidad para pedir lo que necesitaban y se terminaba con una cosa abultada. No había espacios de discusión, de visión de la ciudad, ni tampoco una metodología que nos lleve a construir una visión, simplemente nos botaba a una lista de obras. Eso rebasó y después fue al revés, se llamaba a la gente para implementar las obras compartidas. (2014, entrevista personal)

El testimonio ilustra cómo las instancias municipales de participación social desnaturalizaron sus propósitos iniciales de promover la titularidad de los derechos ciudadanos y trocaron a sus integrantes en sujetos activos demandantes de prestaciones sociales. Llanamente, se volvieron simples mediadores clientelares de las obras municipales en los barrios periféricos. La instancia de agregación de intereses de origen barrial pasó a ser transitoriamente municipal, poco después se disolvió en el individualismo ciudadano, o se disgregó en el microcosmos de minúsculas colectividades autorreferidas que reclaman el "derecho a la ciudad".

Aunque no es este el lugar para evaluar la experiencia participativa del municipio quiteño, cabe señalar que su diseño institucional no incentivó la participación ciudadana ni promovió la incidencia social en la inversión municipal, como lo demostró el estudio de Hidalgo (2018) antes citado. Contrariamente, la experiencia de participación social del distrito metropolitano había puesto en tensión la titularidad individual de los derechos ciudadanos, y la organización social necesaria para su exigibilidad y cumplimiento se encontraba efectivamente debilitada,

diríase casi inexistente, y no se hizo nada por su recuperación ni por fomentar nuevas organizaciones sociales. Ineludiblemente, la tensión se zanjó a favor de la ciudadanía individual, imperante sobre los resabios organizativos y la resquebrajada participación social.

La ciudadanía, como ejercicio individual de derechos, había desplazado a la cohesión poblacional levantada por las federaciones barriales y sus aliados políticos. El dispositivo de participación municipal contribuyó a ese propósito, diseminando por todos los contornos del distrito metropolitano una aséptica visión de ciudadanía despolitizada, enfocada en legitimar la gestión por resultados del gobierno municipal. En adelante, el discurso del individualismo ciudadano primó entre los comités promejoras, exhibiendo el simbolismo de la propiedad privada y el consumo individual como las condiciones del bienestar, cuestión que se irradió en los barrios periféricos y populares como el elemento que confiere identidad en la ciudad.

Así, la tendencia de desarticulación del movimiento barrial capitalino, en medio del aparecimiento de nuevos barrios periféricos y del crecimiento de organizaciones sociales urbanas, continuó hasta entrada la segunda década de los años 2000. En el DMQ, en 2011, según el diagnóstico del Plan de Desarrollo Metropolitano 2011-2022, se registró un total de 6233 organizaciones sociales, con 44 formas distintas de constitución, lo que ratifica la tendencia hacia la fragmentación organizativa y que estaban registradas en veinte carteras de Estado, que denota también una declarada amplitud de actividades y propósitos de las organizaciones sociales.[7]

---

7 En Quito la información disponible sobre las organizaciones urbanas, en particular de las barriales, es imprecisa debido a la persistente tendencia de subregistro y a las limitaciones metodológicas de los registros estatales. Se creó el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil para centralizar la información; en su implementación se confundieron las fuentes de registro y se hizo una captura de datos complementaria con entrevistas abiertas, sin guía estructurada de preguntas, que obtuvo información imprecisa sobre propósitos, actividades y membresías. Más allá de la validez de este instrumento, la información de las organizaciones sociales continúa agrupándose en los registros sectoriales, en este caso la referida a los comités promejoras se encuentran en el MIDUVI.

En términos porcentuales se encontró que el 30 % de las organizaciones eran fundaciones privadas, el 20 % asociaciones varias, el 16 % cooperativas relacionadas con el auge de las cooperativas de ahorro y crédito, y el 10 % comités barriales, con lo que a esa fecha estarían registrados más de seiscientos comités promejoras de los barrios periféricos. Según el plan, las observaciones en terreno y entrevistas a dirigentes mostraron que en el territorio el 72 % de las organizaciones son comités promejoras, el 10 % son asociaciones, el 3 % cooperativas de vivienda y el 15 % otro tipo de organizaciones (MDMQ 2012, 94-5).

Del mismo modo, se confirmó la tendencia general de declive de las capacidades organizativas en las organizaciones barriales. Al comparar las cualidades organizativas en el momento del registro con su situación un año después, se encontró que la organizaciones barriales mantienen mínimos mecanismos de participación ciudadana, tienen una cierta disponibilidad de recursos, han avanzado en la atención de las autoridades municipales, pero han disminuido en la participación activa de los miembros y en la información sobre las formas organizativas (95). Distintos líderes entrevistados coinciden en el período de desgaste de las organizaciones barriales, como el dirigente fundador de la Cooperativa de Vivienda Alianza Solidaria, quien señaló lo siguiente:

> Estamos en un momento de reflujo, de retroceso, frente a lo que fue en las décadas pasadas, donde se notaba una efervescencia social. Eso tiene repercusiones, por ejemplo: ¿Podemos preguntarnos a cuántas organizaciones pertenece un ciudadano común? No pasan de dos, entonces estamos en un declive. La gente ya no se reúne, nuestra práctica era reunirnos por la noche o en la madrugada, hoy la gente está enchufada a las redes virtuales y el impacto es que construimos un tipo de sociedad que ha perdido el sentido de humanidad (Melo 2014).

La desarticulación del movimiento barrial capitalino está enlazada con la dispersión organizativa y la preeminencia masiva de los comités promejoras, asumidos como la forma predominante de organización barrial y consistente con la fragmentación de los intereses y las demandas por el hábitat popular de los barrios periféricos. La pérdida de espacios federativos que agreguen los intereses barriales es el correla-

to de la desperdigada proliferación de comités promejoras en el distrito metropolitano. En una tendencia de continuidad temporal los comités promejoras que fueron inducidos por los alcaldes liberales en los albores de la modernidad capitalina, seis décadas más tarde, luego de la ola de despegue, auge y decline del movimiento barrial, se convirtieron en la horma organizativa de los barrios periféricos que entraña el pragmatismo de sus habitantes por la inclusión urbana. Son el principal canal de conexión territorial de los barrios periféricos con las autoridades metropolitanas y los poderes de la ciudad.

Entrada la segunda década de los años 2000, es vasto el manto organizativo de los barrios periféricos. En la provincia de Pichincha están registradas 1831 organizaciones barriales, 1611 (88 %) corresponden al DMQ, y 220 (12 %) están registradas en los demás cantones de la provincia (MIDUVI 2015). Vistas de cerca, se observa que el 98 % de las organizaciones barriales capitalinas están registradas como comités promejoras, el 2 % restante se registran como una variedad de comités barriales, comités de desarrollo comunitario, comités de propietarios, asociaciones de ayuda social y asociaciones de moradores (2015).

De las 1611 organizaciones barriales del DMQ, el 64,8 % o 1044 comités promejoras corresponden a los barrios periféricos del área urbana y el 35 % o 567 comités a los barrios periféricos de las parroquias rurales (2015); hay que considerar la relatividad de esta última cifra ya que muchos de esos comités están en las franjas de ensanchamiento de la ciudad, en la interfase urbano/rural. Los comités promejoras no solo están desperdigados en la geografía de la ciudad, sino también al interior de los barrios periféricos.

Los barrios, las ciudadelas y las lotizaciones, aunque atravesaron por diferentes experiencias de conformación y en su mayoría comparten un origen irregular, nominalmente se reconocen en un mismo plano territorial como similares, con lo que hay comités promejoras de barrios, lotizaciones y ciudadelas. En su interior se registran delimitaciones territoriales menores por sectores, etapas, manzanas y supermanzanas, en las que se formaron los respectivos comités promejoras. Del mismo modo, dentro de las etapas, sectores, manzanas y supermanzanas, se re-

producen microdelimitaciones territoriales entre calles, pasajes, parques y comités sociales en los que también se conformaron sus propios comités promejoras.

En términos genéricos podríamos decir que los comités promejoras en la capital metropolitana conviven en tres planos demarcados territorialmente: los de mayor demarcación corresponden a los barrios y sus similares, los de mediana demarcación a los sectores y sus análogos, y los de mínima demarcación a las calles y sus símiles. Las demarcaciones no son agregaciones de las demandas barriales; al contrario, son fracciones espaciales de los barrios con microidentidades que revelan la atomización del espacio público en los barrios periféricos y, en cierto sentido, corresponden, en el plano organizativo, al individualismo de la propiedad privada.

Son lo contrario, por ejemplo, de la experiencia del movimiento indígena ecuatoriano que, apoyado por aliados públicos y privados, supo agregar intereses en una sofisticada articulación de pueblos, identidades y organizaciones alineadas piramidalmente en comunidades agrupadas en federaciones, a su vez integradas en confederaciones adscritas a organizaciones regionales y convergentes en el movimiento nacional, que le permitió deslazarse entre la esfera política y la acción colectiva.

Las demarcaciones territoriales de los comités promejoras, en cambio, muestran orfandad de aliados políticos y de agentes inductores, no suman organizaciones ni integran niveles asociativos, no se hicieron para agregar demandas o intereses colectivos; por el contrario, dividen las demandas barriales entre requerimientos esparcidos en la geografía de los localismos periféricos. Se trata de una tendencia al faccionalismo barrial que segrega los intereses colectivos en parcelas territoriales autorreferidas y desconectadas entre sí, acentuando la desconexión organizativa y el personalismo de las dirigencias barriales.

El faccionalismo barrial intrincado con las múltiples formas ideológicas, culturales y sociales del clientelismo forma parte de la cultura política del individualismo imperante en la ciudad, por el que las singulares demandas de los comités promejoras se convierten en lo que Unda denomina "el horizonte de totalidad", esto es las demandas de unos pocos convertidas en las demandas de todos, cada demarcación territorial

levanta sus propios reclamos como si fuesen los intereses de los demás, "sus requerimientos son formulados como los únicos legítimos que justifican la existencia de la organización" (2014, entrevista personal).

Los comités promejoras se ven a sí mismos como el gobierno del lugar, en calidad de tales sus dirigencias replican entre la población jerárquicos comportamientos autoritarios, operan como correas de transmisión de los discursos municipales; imitan los símbolos del poder local y exhiben reales o ficticias cercanías con alguna autoridad, cacique, notable, personaje o político de la ciudad. Los valores y prácticas vecinales de linaje colonial, aparentemente superados en el período de auge de las luchas poblacionales, parecen renovarse con el reflujo del movimiento barrial y el rebrote de los comités promejoras.

Es que el faccionalismo barrial otorga un margen de albedrío a los comités promejoras frente a las redes del clientelismo político. Es lo que algunos dirigentes denominan el "clientelismo consciente" (Alvarado 2014), esto es la utilización interesada desde la comunidad de los afanes partidarios por alinear transitoriamente a los barrios con una tienda política determinada, lo que es aprovechado por las dirigencias y comités para la gestión de las obras, para conseguir algún servicio e infraestructura que mejore las condiciones de vida en los barrios periféricos. Los comités promejoras capitalinos han desarrollado la camaleónica cualidad de trasladarse de una red clientelar a otra sin ningún problema, lo que es de alguna manera permisible en la búsqueda de prosperidad desde la segregación y la exclusión urbanas.

El otrora activo movimiento barrial capitalino se encuentra en un período de reflujo, varado en medio de múltiples y fragmentadas aspiraciones de la gente y los barrios periféricos. Sin perspectiva estratégica frente al avance modernizador de la ciudad, atravesado por la diversidad de prácticas, liliputienses panoramas inmediatistas y con una vastedad de comités promejoras, cuyo único propósito es la satisfacción de puntuales necesidades materiales, el movimiento barrial quiteño tal como lo conocimos parece haberse agotado.

No obstante que las organizaciones de los barrios periféricos continúan conectadas al clientelismo político, se muestran distantes, ajenas

a los circuitos del poder y la economía regional que son los vectores por los que realmente discurre la modernidad metropolitana quiteña. Los comités promejoras de los barrios periféricos en su afán pragmático de inclusión urbana buscan en el mejor de los casos igualar lo concurrente y no disputar lo existente.

Si en el pináculo del movimiento barrial los nuevos pobladores de los barrios periféricos se resistieron a apoderarse del indeterminado estatus de ciudadanos, porque los despojaba de las identidades culturales que traían de los lugares de origen, en el ocaso del movimiento barrial, paradójicamente, los mismos pobladores acabaron asumiéndose como ciudadanos insertos en el entramado de valores, mentalidades y prácticas urbanas, exhibiendo, ante propios y extraños, los vínculos reales o imaginarios con que se identifican como habitantes de la ciudad. Ocurrió que habían asumido la ciudadanía y con ella el sometimiento al orden jerárquico del progreso de la ciudad.

En suma, en el movimiento barrial quiteño, predominaron las organizaciones sociales forjadas en la moderna racionalidad medios-fines, primando el pragmatismo dirigencial en la conformación de los barrios periféricos y la autogeneración del hábitat popular. Los comités promejoras y las federaciones nacieron y existieron condicionadas por la levedad cultural y la relatividad espacial de los barrios periféricos en la ciudad, inicialmente promovidos por las autoridades municipales en el tránsito a la urbe moderna, tejieron las redes clientelares que moldearán las maquinarias electorales locales.

Envuelto en la ideología vecinal, emergió el movimiento barrial quiteño inscrito en la estructura del poder local, con lo que en vez de canalizar las demandas barriales reproducía a su interior las jerarquías de la ciudad. El aparecimiento de nuevas organizaciones barriales al sur de la capital, con la expansión metropolitana y la irrupción de inéditas movilizaciones populares en las calles y plazas de la ciudad, removieron a la ideología vecinal como referente de la lucha barrial en los años 70.

El apogeo de las luchas barriales sobrevino en las décadas 80 y 90 con el incremento de nuevos barrios periféricos y el reconocimiento de la diversidad poblacional que se gestaba en todos los costados de la urbe,

estimulando la formación de las federaciones barriales que colocaron las demandas de hábitat popular en los espacios públicos quiteños. La consecución de las obras barriales y la retirada de los aliados populares debilitó a las federaciones barriales que se desmovilizaron en la segunda mitad de los años 90.

El declive del movimiento barrial acaeció en las primeras décadas de los años 2000, con el repliegue de las movilizaciones poblacionales y la extinción de las federaciones barriales, las que fueron sustituidas por los cabildos territoriales y temáticos impulsados por el sistema de participación municipal, activado en torno a los derechos ciudadanos. No obstante, los barrios periféricos siguieron creciendo y los comités promejoras multiplicándose, quedando por fuera de las federaciones barriales una vastedad de expresiones de acción colectiva urbana —las que analizaré en el siguiente capítulo—.

Capítulo IV

SUBALTERIDADES Y TRIUNFALISMOS METROPOLITANOS

En la ciudad de Quito la emulación cultural permeó la acción colectiva, sea directamente como asimilación individual de las jerarquías de la sociedad, sea mediada como inserción diferenciada en la urbe manteniendo las identidades étnicas, o crudamente mediante las exhibiciones simbólicas del éxito neoliberal criollo. La emulación cultural de los valores prescriptivos que moldean las aspiraciones de vida urbana atravesó al movimiento barrial, cuyo propósito fue la reproducción del estilo de vida quiteño en los barrios periféricos, pero encontró visos de resistencia desde la subalteridad de los otros, de quienes quedaron por fuera del movimiento barrial —comunas ancestrales, indígenas migrantes, pueblo afroquiteño—. La emulación cultural se expresó vigorosamente en los triunfalismos de las clases medias en defensa de la capitalidad.

Del mismo modo que sucedió con la comprensión del movimiento barrial, el análisis de la acción colectiva desde la subalteridad urbana también nos desplaza a las microescalas espaciales de sus lugares de enunciación, a la geografía urbana de las disputas de identidad; si bien sus repercusiones pueden lograr alcance *meso* en el distrito metropolitano, sus acciones se materializaron en los lugares de existencia social de las comunas y barrios, en las calles, plazas y parques, en los no lugares de apropiación simbólica del otro (Levinas 2006), en los que ocurren los *performances* de resistencia cultural.

En el cuarto capítulo se analizan diferentes ángulos de la contestación social en el proceso metropolitano, la protagonizada por los grupos subalternos, que tampoco pueden considerarse como reacciones al proyecto metropolitano, fueron y son tensiones ante el pretendido universalismo del mestizaje quiteño, reactivado durante las olas de migración y la presencia del otro con la expansión de la ciudad; y al final

se interpreta el simbolismo segregativo exhibido en las movilizaciones de las clases medias y acomodadas durante los episodios teatrales de defenestración presidencial en Quito.

El capítulo está dividido en dos secciones. En la primera me refiero a los sujetos y la subalteridad en la ciudad, empezando con una breve explicación del mestizaje y el cosmopolitismo ante la presencia del otro, a manera de introducción que contextualiza las fricciones étnicas y las tensiones identitarias en la ciudad; me detengo en los pueblos indígenas en la ciudad y en el pueblo afrodescendiente como ilustrativos de las resistencias urbanas desde la diferencia cultural, que de cierto modo forma parte de lo que Eduardo Kingman (2008) denominó la "urbanización de la vida popular". En la segunda sección reseño el período de movilizaciones de las clases medias y acomodadas que concurrieron a los derrocamientos presidenciales en defensa simbólica de la capitalidad vulnerada por las amenazas externas, en las que se ratificaron los valores prescriptivos del orden metropolitano.

Mestizajes urbanos y diferencia cultural

Las luchas de las organizaciones barriales, de los colectivos urbanos desde la alteridad, al igual que las movilizaciones multitudinarias por la capitalidad, ilustran que en el DMQ sus habitantes configuraron encrucijadas culturales en las que se solaparon la acción colectiva de las movilizaciones barriales, de las comunas en resistencia, de las fragmentaciones identitarias en ascenso y de la defensa del orden y la jerarquía en la ciudad. Revelaron cómo en la geografía metropolitana los grupos subalternos, por medio de la acción colectiva, se relacionaron en momentos de tensión social entre sí y con la ciudad.

En el capítulo anterior argumenté que el movimiento barrial quiteño, aunque quiso, no pudo abarcar el amplio calidoscopio de las organizaciones y luchas populares urbanas, pues las organizaciones populares en la ciudad no se limitan al fragmentado movimiento barrial, también hay organizaciones y luchas sociales de otros colectivos y grupos urbanos con conflictivas ocupaciones territoriales y en disputas simbólicas de los espacios públicos. Entre estas se encuentran las pro-

tagonizadas por los pueblos indígenas, la población afrodescendiente, las organizaciones de mujeres y las juventudes urbanas, quienes junto con el movimiento barrial son expresiones de la pluriversalidad popular urbana que refiere a las luchas subalternas situadas, las luchas por el lugar, aquellas que acontecen en territorios concretos en los que coexisten plurales maneras de saber, hacer, sentir y ser en la ciudad.

Utilizo el término *pluri-versal* en el sentido que propone Ramón Grosfoguel (2015), esto es la necesidad de un lenguaje crítico decolonial que permita superar la tendencia a diluir lo particular en un mismo proyecto único "impuesto por la persuasión o la fuerza", para transitar hacia un pluriverso de sentido descolonial antisistémico, respetando las múltiples particularidades y la diversalidad de las luchas antisistémicas. Se trata, según Grosfoguel (2008), de un "proyecto de liberación" constituido desde la diversidad de proyectos históricos, epistémicos, éticos, hacia un mundo pluriversal donde el poder esté abierto a la "diversalidad de formas institucionales de socialización del poder", según las distintas respuestas ético/epistémicas descoloniales de los diferentes grupos subalternos en el sistema-mundo (215).

Las disputas identitarias de los colectivos subalternos en la ciudad son pertinentes pero no suficientes, pueden ser la base para la crítica del orden regulatorio en la ciudad, pero no alcanzan la "alteridad epistémica" que propone Grosfoguel, no son suficientes para transformar el sistema y el patrón de poder colonial gestado en la modernidad urbana. Preservar las identidades subalternas no es tan subversivo como parece, pero en la medida en que establezcan alianzas más amplias con todas las luchas identitarias, feministas, clasistas y de los diferentes grupos oprimidos en torno a la radicalización de las nociones de libertad e igualdad social, abrirían la puerta a las luchas antisistémicas dentro del sistema y no contra el sistema (2008), explica el autor.

Para situar las potenciales expresiones del pluriverso popular urbano hay que desmontar el manto cultural que encubre las disputas por la diferencia cultural en la ciudad, esto es el mestizaje urbano de apariencia cosmopolita, enraizado en la expansión metropolitana. El mestizaje es un tema vasto, complejo, con múltiples aristas que van, dice Her-

nán Ibarra (1998), desde la exégesis estatal como núcleo de la identidad nacional, los contenidos culturales en los textos escolares, las adscripciones de los grupos sociales, las críticas de los movimientos indígena y afrodescendiente, las resistencias de las identidades juveniles, hasta los esfuerzos genealogistas por encontrar raíces del blanqueamiento en las familias de clase media (1998). Un tema que por su extensión no cabe tratarlo en estas páginas, me limitaré a realizar algunas precisiones sobre la retórica quiteña de los mestizajes capitalinos que confronta, cotidianamente, los impulsos del orden en el proceso metropolitano.

En Quito, con el distrito metropolitano consolidado durante las dos últimas décadas del cambio de siglo, terminó de desaparecer la vieja ciudad señorial y se vigorizaron las nuevas realidades urbanas mestizas: las segregaciones espaciales inducidas por el mercado inmobiliario y las fuerzas económicas; los discriminatorios estatus sociales gestados con el desigual acceso a la riqueza, bienes y servicios; los estigmas de la diferencia cultural de las poblaciones; la inferioridad de las ocupaciones humildes y la pobreza; y las disputas de identidades territoriales. Las nuevas realidades urbanas quiteñas marcaron fronteras al interior de los barrios y comunas, al igual que fronteras externas en los fragmentados espacios públicos capitalinos, donde se emiten señales del pluriverso popular urbano.

Las fronteras, a manera de líneas imaginarias, son constructos significantes transitorios y móviles que, al mismo tiempo que separan los espacios urbanos y distinguen unas realidades de otras, permiten atravesarlas, cruzar entre lugares, salir de uno y entrar en otro, encasillando a sus habitantes en estereotipos de identidad urbana. Los referentes semánticos de las fronteras espaciales en Quito cubiertas por el manto de los mestizajes urbanos condicionan la vida cotidiana de los colectivos, grupos e individuos, suelen estar delineadas por barrios y calles en las que se replican comportamientos idiosincráticos de recelo y desconfianza (Aguirre 2005, 50). Las fronteras espaciales no solo traslucen el resquemor de los sectores populares, sino el estigma mestizo de su condición de opresión, atribuyen relevancia a sus esfuerzos de inserción urbana según su adscripción a los lugares estigmatizados, como lo expresa Javier Alvarado:

> Desde los barrios, en el proceso de búsqueda de inclusión se va generando un fuerte proceso de identidad territorial, y dependiendo del tipo de lucha que haya tenido, hace que el barrio tenga una imagen buena o mala, es como un sobrenombre que tendríamos por vivir en los barrios, en cualquier parte de la ciudad. O sea, si decimos que vivimos en uno u otro lugar, solo el hecho de que pronuncies el nombre de esos lugares hace que se tenga un perfil, un imaginario de esa persona; eso hace que se tenga una identidad endosada que a veces se vuelve muy crítica. (2014, entrevista personal)

La “identidad endosada”, a la que se refiere el testimonio, alude a los estigmas mestizos de la segregación urbana de Quito, que van más allá de la dicotomía congénita entre el norte de las clases medias y altas, y el sur de los sectores populares, pues en ambos lugares hay, cada vez más, numerosos contingentes de población popular y grupos ascendentes. Los nuevos barrios residenciales exclusivos se levantaron arrinconando a las comunas, convertidas en colindantes barrios periféricos; las zonas residenciales están sitiadas por las extensas barriadas populares y los asentamientos periféricos irregulares; y en varias de las parroquias rurales del distrito metropolitano coexisten zonas residenciales exclusivas, ciudadelas y urbanizaciones de clase media y barrios populares asentados en los entornos de los viejos poblados rurales.

Con la expansión metropolitana, la segregación urbana capitalina y los estigmas mestizos de diferenciación cultural devinieron sistémicos, se reproducen por todos los costados y lugares de la ciudad, acentuando las tensiones espaciales y culturales. El distanciamiento subjetivo de lo distinto y lo inferior marca el estatus de lo aceptable, las identidades endosadas a los barrios populares se aceptan, se eliminan o se transforman. Muestra de ello es uno de los barrios populares del nororiente de la ciudad, que a finales de los años 90 cambió de denominación para desprenderse de un estigma de identidad urbana derivada de sus orígenes:

> El Comité del Pueblo No 2 ahora se llama Colinas del Norte, ellos hicieron un proceso de cambio de identidad porque cambiaron de nombre, hicieron un entierro del nombre paseando un ataúd por todo el barrio, porque era un barrio catalogado como muy violento. Entonces empezaron un proceso doloroso de cambio de identidad, cambiaron de nombre

> para tener más posibilidades de desarrollo. Este es un caso excepcional de cambio de nombre por una identidad negativa que estaba asociada a la violencia. (2014, Entrevista personal)

En los barrios periféricos la identidad, en un primer momento, surge del lugar y de las acciones compartidas, de las luchas que emprendieron sus habitantes durante la conformación de los barrios. Más tarde, mudan las identidades pues las experiencias colectivas son encasilladas como positivas o negativas, forman parte de las fronteras simbólicas de las hibridaciones urbanas. Aunque en cada lugar la gente construye sus referencias espaciales, los barrios periféricos apenas logran contener identidades compartidas, las hibridaciones no son suficientes para configurar una pertenencia cohesionadora de lugar, no alcanzan a moldear identidades singulares en la ciudad. Tal vez las identidades urbanas populares también fluyen por los entramados culturales de la ciudad y no solo en el lugar.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, el proceso metropolitano quiteño conlleva nuevas realidades urbanas. El "hipercentro" extendido en la ciudad compacta, las ciudades dormitorio que someten a las comunas indígenas circundantes, las exclusivas ciudadelas amuralladas, las expandidas áreas comerciales y financieras, los vaciamientos poblacionales y semánticos del Centro Histórico, las inmigraciones rurales y los éxodos internacionales con reductos étnicos, el crecimiento de los barrios no regularizados donde con enormes esfuerzos sus habitantes se dotan de hábitats dignos, aunque en los conventillos, tugurios y quebradas —literalmente en los bordes de la vida— todavía se aloja la extrema pobreza. Las nuevas realidades urbanas son la base material del mestizaje citadino, en ellas se incuba el remozamiento de las viejas prácticas discriminatorias y racistas urbanas.

Figurativamente, son las distintas ciudades en una misma ciudad, en las que se develan las disputas por los sentidos territoriales de la reproducción social por parte de los colectivos subalternizados por los mestizajes del orden y la segregación como propias de la expansión metropolitana. Como lo señala Tella (2015), la ciudad transmite sentidos y enunciados legitimados socialmente, "nos habla" para expresar "poder, orden y diferenciación", mediante los varios elementos y funciones de

los discursos del orden implementados por el Estado y el municipio en el territorio, los espacios y las actividades urbanas; del poder dado por las relaciones de fuerza constitutivas de la ciudad, y de la diferenciación social traspasada por la condición heterogénea de lo urbano (11).

Las ideologías, narrativas y simbolismos de las nuevas realidades urbanas metropolitanas configuran su carácter heterogéneo, misceláneo, el que suele asumirse, ambiguamente, como mestizaje cosmopolita o hibridación cultural propia de la ciudad a manera de dispositivo integrador de sus habitantes. Si bien el mestizaje como narrativa y realidad está presente desde el origen colonial de la ciudad, contemporáneamente se despliega entrelazado en los discursos del orden metropolitano que, al tiempo que unifican a la mayoría de sus habitantes, segregan a las pueblos y colectivos urbanos de origen ancestral y a los grupos de población empobrecida y humilde. Los mestizajes cosmopolitas metropolitanos se solapan con las prácticas elitistas de exhibición simbólica del poder; instituyen un orden social con referencia a valores, intereses, tradiciones e imaginarios racializados como "blanco-mestizos".

A finales de los años 60, a puertas de la expansión metropolitana, Agustín Cueva refiriéndose al mestizaje decía que "la Colonia, leyenda y realidad, sigue en pie. Solo que a fuerza de cohabitar con ella, su rostro se nos ha vuelto tan familiar que hasta parece contemporáneo nuestro" (1976, 5). Tras interpretar las expresiones culturales del "mestizaje étnico" estratificado entre grupos rurales empobrecidos, mestizos pobres de la gran ciudad y las variadas "clases populares arraigadas en la ciudad", todas desconocedoras del "alma indígena", Cueva ilustró el mito del mestizaje mediante los cambios urbanísticos del barrio Mariscal Sucre, el que resume la historia de las clases sociales quiteñas.

Los estilos arquitectónicos de sus grandes mansiones, dice Cueva, muestran lo que los aristócratas y burgueses querían ser: "españoles desterrados a pesar de la independencia política"; por su parte, la mediana burguesía de "subjetividad vacilante, vacía", atraída por el primer estilo que le ofreciesen, levantó los barrios del lugar; mientras la clase media inauténtica, "aspirante a propietaria", se allanó a las viviendas construidas por la Caja del Seguro y subsiste en el "sector la casucha de algún po-

bre desahuciado". A medida que progresó la burguesía lo hizo también su arquitectura: los monumentos al sueño hispanista de la aristocracia criolla dieron paso a la estética de la modernidad capitalista que exhibe la aspiración "a ser en todo como los americanos del Norte" (185-90). Del mismo modo, la inautenticidad de la clase media quiteña, que hasta en "los estratos más altos carece de personalidad cultural", se expresa también en una producción cultural con un "lenguaje-ablución" que en lugar de explicar encubre la realidad. Cueva, premonitoriamente, concluyó que "la cultura mestiza es hoy una virtualidad, basada en el mestizaje étnico, y no una realidad" (207).

La inautenticidad de las culturas mestizas no es solo quiteña. La relación heterónoma entre la capital y el país hizo del proyecto mestizo regional el núcleo de la construcción de identidad nacional, proyectando la adscripción a la sociedad blanco-mestiza como el referente de la "nación en ciernes", cuyos valores y prácticas se basan en una unívoca visión de ciudadanía y no en una perspectiva plural del conjunto diverso de sus habitantes. La identidad nacional mestiza deviene esquiva, indiferente, de la histórica manera en que la diferencia cultural se fraguó en Ecuador, esto es ocultando las matrices del poder que racializaron su formación (Walsh 2009, 24).

Al expandir el proyecto del mestizaje criollo al de nacionalidad pretendida, como dice Catherine Walsh, no se encaró la inercia narrativa "estructural e institucional de raza o las prácticas de racialización", ni se consideró como fundacional en el proceso hacia la sociedad nacional la erradicación del racismo y la desigualdad, avanzando, alternativamente, hacia un horizonte integrador que refuerce "la diversidad, la pluralidad y la realización equitativa entre culturas" (38). El mestizaje en la ciudad capital, de apariencia mundana y centrada en la inautenticidad de la clase media, no se asemeja en nada al deseado cosmopolitismo étnico de las grandes ciudades a las que se busca imitar, en las que la presencia de diversas culturas contribuye a su identidad internacional.

El cosmopolitismo, comentan Laplantine y Nouss (2007), confiere el sentido metropolitano, mestizo a la ciudad, por el relacionamiento entre "las energías innovadoras de las diásporas procedentes de todos los rincones del planeta", cada una con su memoria, tradiciones, len-

guas y esperanzas que configuran el "polis-cosmos, la ciudad mundo". El cosmopolitismo moldea una misma identidad urbana, más allá de que las comunidades culturales se apropien de los espacios y conformen los guetos de la segregación y de la autarquía, el espacio cosmopolita de las grandes urbes se caracteriza por el hecho de que "las múltiples minorías asentadas unas junto a otras terminan por formar la mayoría", no hay una cultura central dominante, sino varias descentradas, excéntricas, frente a la homogeneidad de la comunidad de ciudadanos "en equilibrio incesante y estimulante" (187-8), explican los autores.

El mestizaje cosmopolita metropolitano quiteño es lo opuesto al cosmopolitismo de las grandes ciudades, al que se refieren los autores. En vez de contribuir a una identidad urbana enriquecida desde la diversidad cultural, se empeña en una uniformidad ciudadana basada en el anteriormente señalado complejo de inferioridad colonial que desvaloriza lo propio y sublima lo ajeno. En el distrito metropolitano las culturas de raíz ancestral nativas y llegadas, así como los grupos segregados por el crecimiento urbano, difícilmente se relacionan entre sí, apenas lo hacen con minúsculos colectivos en situación de subalteridad, arrinconados en los no lugares e inferiorizados en los escalones más bajos de la sociedad blanco-mestiza. Ni siquiera a guisa de exotismo multicultural son considerados en el proceso metropolitano.

Sus memorias y saberes perviven en los bordes del mestizaje urbano, limitado, en el mejor de los casos, al manido sincretismo simbólico de las ritualidades andinas religiosas, solares y terrenas, intercaladas con expresiones de estilo *new age* como formas cuasi folclóricas del mercado cultural. Las identidades ancestrales desvalorizadas y los grupos relegados por el orden de la ciudad no son motivo de vanaglorias urbanas, sino de vergüenza, de ocultamiento de las disonancias, de un jerárquico distanciamiento de las colectividades y personas de raíz ancestral. El mestizaje metropolitano, centrado en la inautenticidad de la clase media, hace ostentación de un "blanqueamiento" gestado apenas décadas atrás, sin memoria propia considera que la identidad quiteña está en proporción a las generaciones oriundas de la ciudad, en una suerte de impostada "limpieza de sangre" que sedimenta el linaje indio.

Aferrado al simbolismo del consumo y del mercado, aunque limitado económicamente en sus aspiraciones, el mestizaje de clase media alardea de su familiaridad con la memoria histórica de la señorial clase acomodada, refrendada en la iconografía cívica de los próceres locales, mientras ignora y repudia las memorias de la diáspora afro y de los éxodos de los pueblos indígenas. Se abochorna de la diferencia cultural y la inferioridad social, pese a que en las ciudades extranjeras que tanto admira la diversidad cultural se asume como potencialidad multicultural.

El mestizaje es la pieza central en un relato creado en términos sociales y políticos, con el que también se configuró el DMQ. Sus narrativas y prácticas racistas operan, diacrónicamente, como dispositivos culturales de integración-separación de la población, mediante los cuales se impusieron los principios universalistas del progreso y la ciudadanía volcados principalmente en el individualismo, el ascenso social y el blanqueamiento. Erigieron un imaginario colectivo de identidad urbana nacido del complejo de inferioridad, por el cual lo que ocurre o no en las ciudades occidentales es la referencia del adelanto en la capital del país.

La experiencia de racialización e inferioridad de lo ancestral y lo humilde está enraizada en la sociedad local desde la Colonia, como un proceso de "mezcla de razas" y de creación de castas racialmente mestizas, distantes de los blancos, indios y negros (Ibarra 1998, 9). Contemporáneamente, se readecuó a los cambios modernizantes que experimentó la ciudad en la primera mitad del siglo XX y continuó hasta el presente como una suerte de "sentido común" que acompaña a la expansión metropolitana. La sociedad señorial de antaño se convirtió en una sociedad cuasi cosmopolita, con la presencia de nuevos sujetos como los trabajadores fabriles, comerciantes, una creciente clase media, migrantes indígenas, afros y mestizos pueblerinos. Las fricciones entre la vieja estructura social y las nuevas presencias urbanas provocaron los primeros conatos de lucha de clases y confrontaciones culturales que "diversificaron la conflictividad entre migrantes y capitalinos" en la ciudad (Bustos 1992, 180).

De acuerdo con Bustos (1992), la convivencia de tradición y modernidad entre los años 20 y 50 produjo nuevas identidades que politi-

zaban las demandas sociales, y emergieron otras percepciones, valores, espacios y actores que atribuían sentidos disímiles de identificación y diferenciación frente a la ciudad, en un proceso relacional de configuración de lo que denominó "proyectos de identidades culturales urbanas" (182). Se formó el "pueblo" como una identidad política incluyente de las demandas de los diversos sujetos como consumidores, usuarios, desocupados, pobres y trabajadores en general; emergió una clase obrera en formación compuesta por artesanos, obreros fabriles y grupos de empleados del sector servicios. Ambas, el pueblo y la clase obrera, empezaron a ser protagonistas de los hechos políticos más relevantes del período (180-2).

Asimismo, los cambios espaciales y sociales hicieron de la ciudad de Quito una suerte de emblema, materializado en el imaginario colectivo con la retórica de "quiteñidad o quiteñismo", a manera de entramado de adscripciones y autoadscripciones identitarias prejuiciadas que, alimentadas por el crecimiento espacial y poblacional, estigmatizaban a los foráneos como lugareños ordinarios e iletrados, recurriendo a un léxico peyorativo. En un juego de contrastes taxonómicos en torno a la procedencia de la gente, se fue estableciendo el "quiteñismo" como una recurrente nostalgia de un pasado de ribetes aristocráticos, al mismo tiempo que una aspiración de progreso (182). Sin embargo, tras el "quiteñismo", se esbozaba el desprecio por lo ancestral, con lo que la conflictividad cotidiana más visible surgió entre los quiteños de nacimiento y los forasteros, dando lugar a un enfrentamiento étnico-cultural que visibilizó al racismo en la ciudad (Espinosa 2003, 27). La dicotómica identidad entre propios y extraños permeaba la moderna identidad quiteña.

En las prácticas de discriminación urbana, los sectores dominantes de raíz señorial y la mediana burguesía se autoadscribieron como la "gente decente", esto es familias y personas "sin contaminación de lo indio", y asumieron la conflictividad derivada de las nuevas presencias sociales en términos de oposición étnico-cultural, como un avance del "cholerío" sobre la urbe blanco-mestiza (Bustos 1992, 183). Los afuereños provenientes del campo y de los pueblos rurales, que forman parte del proceso de migrantes a la urbe, eran percibidos por los capitalinos de clase alta con el apelativo de "chagras o cholos", que como señala

Bustos (183-4) eran acepciones corrientes que referían a una jerarquía de valores de estatus inferior y disruptivo.

Por su lado, los mestizos de clase media y los sectores populares no indígenas de mayor raigambre urbana veían a los migrantes como directos competidores en el mercado de trabajo y rivales en los escuetos medios de ascenso social, con lo que, igualmente, replicaban las prácticas discriminatorias para distanciarse culturalmente de los migrantes, a la vez que buscaban establecer algún tipo de identificación simbólica con las clases pudientes para integrar y ser reconocidos en el estatus de la "gente decente" (186). El quiteñismo como encarnación de los mestizajes urbanos, en su afán de blanqueamiento, operaba, sincrónicamente, tanto en el plano vertical para diferenciar a los grupos dominantes de los oprimidos cuanto en el plano horizontal al interior de las clases medias y de los sectores populares, para desigualarse de lo ancestral, de la pobreza y de los humildes.

Algunas obras de la narrativa literaria escrita entre los años 20 hasta entrados los años 80, reseñadas por Hernán Ibarra (1998, 34-8), retratan las percepciones mestizas de la ciudad, "sus personajes, dramas y ocultamientos", acaecidos en los distintos episodios del paso de la sociedad señorial de antaño a la nueva sociedad moderna. A manera de retazos de recuerdos sin una "visión global de la ciudad", son añoranzas localistas de una aristocracia venida a menos, de clases medias en busca del ascenso social abandonando sus barrios de origen, o de "espesos espacios públicos municipales". Refieren a un pasado reciente, ya que los eventos posteriores carecen de huellas, los mestizajes urbanos del presente no pueden abarcar las experiencias inmediatas de las nuevas generaciones, cada vez más alejadas del pasado (38). Es una nueva configuración de la sociedad moderna carente de memoria.

La retórica de quiteñidad basada en la inferioridad de lo indígena impuesta por los hacendados durante la modernización agraria precedente no solo estigmatizó al indio como un sujeto irracional que debía civilizarse en aras del progreso, cuestión ratificada por las élites locales, sino que arraigó el racismo como el primordial dispositivo regulador de la sociedad capitalina (Espinosa 2003, 29). Dio pie para que décadas

más tarde los migrantes fueran encasillados como inferiores y atrasados, recurriendo al léxico peyorativo y discriminador sobre el cual Manuel Espinosa realizó una arqueología de sus orígenes, modismos, usos y significados que muestran el solapamiento entre los estamentos étnicos raciales y la estratificación socioeconómica (29-49). La retórica mestiza de quiteñidad en una sobreposición de dinámicas culturales, tiempos históricos y prácticas inferiorizadoras se usó, en adelante, para enunciar el orden y la jerarquía en la moderna sociedad capitalina. Devino en un dispositivo práctico de discriminación y racismo de la diferencia cultural, usado a manera de léxico corriente enunciativo de las desigualdades como propias de la sociedad capitalina, sometiendo a los grupos sociales y a las personas en condición subalterna.

Del mismo modo que se inferiorizó a lo indio a comienzos del siglo XX, durante su segunda mitad, desde los años 60 en adelante, se expresó públicamente la discriminación a la población afrodescendiente en la ciudad, la que fue estigmatizada también como foráneos "invasores", una raza iletrada "sin destrezas ocupacionales", y asumidos públicamente como una "amenaza" a la seguridad de la población blanco-mestiza. Los localismos ideológicos de inferioridad de la cultura afro están enraizados en las costumbres racistas decimonónicas que "animalizan a los negros", como impropios a la cultura y a los valores de la civilización, con posturas racistas de las élites intelectuales y académicas que hasta entrados los años 60 sostenían visiones del pueblo afro como "personas sin inteligencia y cultura difíciles de civilizar" (De la Torre 2002, 19-21).

Desplazados al último peldaño de la estructura social por los valores y prejuicios racistas de los mestizajes urbanos, ni siquiera la retórica contemporánea del quiteñismo contemplaba términos para la racialización de la presencia afro en la ciudad. Su cultura continuó oprimida por medio de prácticas violentas y cotidianos lenguajes de agresión y desprecio, refrendados en los valores del quiteñismo de "la gente decente". En un ambiente de hostilidad generalizado con lo afro, no es de esperar que haya señales de adscripciones de pertenencia a la ciudad, al menos en las primeras décadas de presencia del pueblo negro en la capital, lo explica el representante del movimiento afroecuatoriano Juan Carlos Ocles:

> Como tener unos símbolos referentes, no. Lo que sí se marcaba es la cuestión de los que eran de la ciudad, que se sentían los "quiteños" y los invasores. Los invasores venían a ser los afrodescendientes, en el caso nuestro, y tal es así que había frases de que somos una raza proclive a la delincuencia, que se está tomando los suburbios y barrios populares. Al decir eso significa que no somos de aquí, cosa que los medios de difusión comenzaron a difundir de tal manera que el imaginario social veía a la población afrodescendiente primero como invasores, segundo como delincuentes y tercero como los más atroces. De todo lo que pasaba eran culpados los negros, todo negro que andaba en grupo era llevado a la cárcel. Era terrible porque la prensa vendió la idea de que los negros eran matones, los negros eran asesinos, por lo tanto había que destruirlos. (2014, entrevista personal)

Los estigmas de inferioridad y las crueles imágenes montadas en la opinión pública a las que se refiere el testimonio evidencian el ambiente de hostilidad imperante en la expansión metropolitana ante las primeras presencias afro. No es fácil imaginar que germine rápidamente la identidad afro en el contexto de violencia y rechazo de una ciudad que no los acogió, pues como "pueblo afro no nos sentíamos parte de Quito", señala Ocles. El desprecio mestizo se ejerció sobre los negros, arrinconándoles en los tugurios de las laderas del Pichincha, localizadas al costado noroeste de la ciudad, en unos conventillos improvisados, arrendados en condiciones infrahumanas de hacinamiento, con servicios precarios y hostigados por sus propietarios ante cualquier expresión cultural comunitaria. Las primeras presencias afro en la capital fueron en los no lugares, rechazadas por la ciudad y despreciadas, incluso, adentro de la propia marginalidad urbana.

Obligados a vivir en la ciudad por la pobreza en el campo, el pueblo afro desarrolló su propia estrategia de sobrevivencia: residir y trabajar en la ciudad para obtener ingresos y regresar periódicamente a sus lugares de origen para cargarse de la energía cultural que les permita continuar en la agreste ciudad. Comenta Ocles:

> Bajo esta situación el pueblo afro no se sentía parte de la ciudad, y un elemento claro de no sentirse parte de la ciudad era que trabajaba, iba reuniendo dinero y en los eventos grandes como la Semana Santa ba-

jaban a su tierra para llenarse de fuerzas, a llenarse de energías y luego retornaban. (Entrevista personal)

La identidad urbana del pueblo afro se fue configurando entre la inserción material en la ciudad y el retorno espiritual al lugar de origen, aunque el regreso a los ancestros cada vez va quedando en la memoria colectiva, en los "guardianes de la memoria", diría Juan García, pues la tendencia del pueblo afro es convertirse en población urbana. Las primeras presencias afro en la ciudad fueron progresivamente cambiando en la medida en que aumentó su migración, con la consolidación de los asentamientos afro en determinados barrios periféricos y con la creación de las organizaciones de afrodescendientes en defensa de su cultura y el ejercicio de los derechos colectivos —como más adelante se explica—.

Las inserciones viviendísticas, ocupacionales y económicas de los grupos secularmente excluidos se dan en los estratos segmentados de la economía, por lo regular informales, y en el sector terciario, ocupados por la población indígena, afro y pobre, algunos de los cuales han experimentado crecimientos relevantes en una suerte de emprendimientos étnicos y populares exitosos, en los que se reproducen las afirmaciones de estatus, paradójicamente, buscando restablecer los vínculos primarios imaginarios o reales de sus orígenes familiares, provinciales, comunitarios y comarcanos. Las identidades populares mestizas también se configuran en la tensión entre las inserciones materiales en la ciudad y las añoranzas del lugar de origen, entre las memorias de los desarraigos y las condiciones urbanas de recepción, al menos en las primeras generaciones de migrantes.

Una experiencia novedosa que se distanció de los estigmas de la inferiorización urbana, y que se blindó de los prejuicios mestizos de la retórica de quiteñidad, fue la protagonizada por la cooperativa de vivienda Alianza Solidaria en la zona de Quitumbe, que ha construido siete grandes conjuntos vecinales, autogestionando comunitariamente los servicios educativos, equipamientos, comercio y salud, presentándose a sí misma como la síntesis de las luchas viviendísticas de los barrios periféricos del sector suroriente de la ciudad (Melo 2014). La identidad de la cooperativa recoge la memoria colectiva de los barrios obreros,

de la cooperativa Lucha de los Pobres, de la cooperativa Villa Solidaria hasta llegar a Quitumbe, un área de invasiones y traficantes de tierras en la que se formaron numerosos barrios irregulares, donde la cooperativa emprendió un camino colectivo de integración territorial y fortalecimiento identitario (2014), pues lo que empezó como una cooperativa solidaria de vivienda, treinta años más tarde, se proyecta como un proceso de hábitat popular.

Las adscripciones de sus miembros forman parte de las identidades del sur de la ciudad. Sus dirigentes consideran que están empeñados en el tratamiento proactivo de los asuntos y problemas "propios del sur", en "resistencia al colonialismo excluyente de nuestra ciudad", y expresan la ecuatorianidad, mientras en el centro y norte expresan la quiteñidad, porque al sur casi no hay quiteños, "la mayor parte son gente venida de todos lados, menos de Quito". El dirigente de la cooperativa reseña la identidad de sus habitantes de la siguiente manera:

> Hay dos ciudades. Vivir en la capital depende del lugar donde uno se ubique. Vivir en la ciudad hecha para el turismo, hecha para los ricos, para los que tienen posibilidades, o vivir en la ciudad del sur, donde no tienen nada que ver los relatos y narraciones que hacen los quiteños de cepa, para ellos no está presente el sur de Quito. Frente a esto nosotros tenemos otra visión, la gente de aquí tiene sus propias idiosincrasias, sus propias tradiciones y las festividades son otra cosa, la gente se organiza en cada barrio, en cada cuadra y las festividades son algo circular, aunque sin duda estamos también afectados por el consumismo y la globalización. Tenemos bastante gente venida de distintas provincias, y hay muchos aportes culturales que reproducen distintas identidades. La otra es la capacidad de solidaridad, hacia la unión, hacia le interacción social, que se presenta con mucha facilidad, más que en el norte o en el centro, todo eso sigue configurando una identidad propia. (Entrevista personal)

En la experiencia de la cooperativa Solidaridad la identidad popular mestiza del sur es asumida como un cambio de las tradiciones señoriales capitalinas; no es un simple sometimiento a la modernización general de la ciudad, sino un adentrarse en una "propia modernidad", sin renunciar a los orígenes obreros, populares y afuereños, más bien "reclamando su presencia, sin ocultarlos". Lo que para otros es indigno,

para los habitantes de Solidaridad es motivo de orgullo, por ejemplo: lo valioso de "vivir junto a las quebradas", de disfrutar de la riqueza ecológica de una geografía irregular, cuestión que fue pensada y gestionada por la gente de aquí (2014), señala el dirigente barrial.

Las mujeres en Quito han sido las mayores protagonistas de las luchas por la reproducción social, en las lides de las organizaciones viviendísticas que dieron origen a los barrios periféricos, y en los procesos de inclusión social de sus habitantes en los que se tejen las identidades populares, mestizas, indígenas y afro en la ciudad. Las contribuciones materiales y políticas, los roles de liderazgo y movilización, y las iniciativas culturales de las mujeres populares también han sido ocultadas con la retórica del quiteñismo cargado de valores patriarcales, y por el machismo ideológico subyacente en las prácticas socioorganizativas de las dirigencias barriales. No obstante, las mujeres han creado múltiples organizaciones, con diversas características y en varios sectores, que contribuyen al avance democrático de la ciudad, entre las que destaca el Colectivo Mujeres por la Vida que, mediante la toma de un parque, formaron la cooperativa San Juan Bosco del Itchimbía.

A mediados de los años 90, un grupo de mujeres provenientes de varias organizaciones del sur de Quito, como la Unión de Mujeres Tarqui y la Coordinadora Popular de Quito, formaron el colectivo Mujeres por la Vida como una agrupación de organizaciones barriales de base y de mujeres de sectores populares, comprometidas en la búsqueda de satisfacer sus necesidades de "salud, vivienda, economía popular y solidaria, derechos de participación y educación" (Hernández 2014, entrevista personal). La iniciativa organizativa creció y se extendió como parte del movimiento nacional de mujeres, participando en las marchas, mítines y eventos políticos convocados por la entonces Coordinadora de Movimientos Sociales.

El colectivo de Mujeres por la Vida, "como un tema más propio de las mujeres", se encaminó a conseguir vivienda popular. Dirigió y protagonizó la toma de tierras en lo que ahora es el parque Itchimbía, una colina del centro-oriente de la ciudad, y logró que numerosas mujeres jefas de hogar, de condición humilde, accedan a la vivienda. Tras varios años

de confrontaciones con el municipio, marchas hacia el centro, plantones callejeros y encadenamientos a las viviendas en el asentamiento para evitar el desalojo, y de desmontar el estigma adosado de delincuentes o traficantes de tierras, mostraron que se trataba de mujeres jefas de hogar en busca de vivienda. Lograron levantar la propuesta Parque, Vivienda Itchimbía (2014), que combinaba un área de vivienda y servicios con el cuidado comunitario del parque.

La cooperativa condujo una exitosa negociación entre el municipio metropolitano, que regularizó la toma de tierras, la Cámara de Comercio de Quito, que les otorgó un crédito sin garantes, la empresa constructora que edificó las viviendas, y el apoyo de varias fundaciones que facilitaron pequeños créditos solidarios (2014), con lo que entre 2003 y 2004 las mujeres pasaron a ocupar sus nuevas viviendas.

Con una sólida organización comunitaria, comenta la dirigente María Hernández, las mujeres gestionamos los servicios de "comedor, centro infantil, apoyo escolar, huertos familiares y comunitarios, un centro de energías alternativas, reciclaje de basura, trabajo comunitario semanal, escuela de formación", y formamos varias comisiones para resolver los múltiples problemas de la vida cotidiana en la cooperativa. No solo se buscaba un entorno urbanístico digno, sino también una convivencia en condiciones de equidad y calidad para las mujeres, juntando a la solución de sus necesidades concretas el aprendizaje de que hay necesidades estratégicas como la equidad de género, explica Hernández:

> El tema de la violencia también fue tratado. Cuando la gente se peleaba entre familia, los niños eran los que buscaban a la comisión de derechos de género, y la comisión tenía autoridad para resolver los temas, lo que es algo difícil de conseguir. Se premiaba a las familias que vivían en armonía, y los hombres que pegaban a las mujeres se les exhibían en la Asamblea, así como se les exhibe a los deudores, y tenían vergüenza. Se trabajaba muchísimo en la formación y en la concienciación. (Entrevista personal)

Las adscripciones ideológicas de las mujeres de la cooperativa San Juan Bosco del Itchimbía también son parte de las identidades del sur de la ciudad. En la lucha por la vivienda, ellas sufrieron la segregación

urbana de la ciudad ordenada en centralidades que benefician a las clases medias y acomodadas, en perjuicio de los sectores populares. Aunque entre la población popular mestiza se reproduce el lenguaje peyorativo del quiteñismo, sus íconos costumbristas y personajes han perdido vigencia en el sur de la ciudad, "no son significativos para la gente como debió ser hace cuarenta años", anota la dirigente. "Para las nuevas generaciones no significan nada", sus referencias vienen de las identidades traídas por los migrantes, con las que se están formando nuevas identidades que se expresan, por ejemplo, en un calendario festivo y ritual de las localidades de origen que están enraizadas en la gente y que no son tradicionales de Quito. Es la diversidad cultural del sur, señala Hernández:

> Quito es una ciudad tan diversa, que ya no hay una identidad quiteña, sino diferentes identidades en la ciudad que se han ido construyendo. Unas de acuerdo con el territorio, de dónde vienen, cómo han migrado y eso va constituyendo la identidad de la gente. Hay también las otras identidades sociales, por ejemplo los jóvenes que tienen diversas identidades. No puedo encontrar una identidad superfuerte que sea común para todos, tal vez las religiosas. (Entrevista personal)

En efecto, las identidades juveniles urbanas, a las que alude la representante de la organización de mujeres, son diversas. Más aún, dado el predominio de la población joven en el distrito metropolitano, las múltiples identidades juveniles atraviesan la sociedad quiteña, tienden a expresarse en distintas formas de agrupación y a configurarse, territorialmente, por todos los costados de la urbe.

Aunque siempre ha habido rupturas generacionales de las juventudes en la cultura, el arte y la política, el denominado "sujeto joven", en tanto actor político organizado, emergió en el debate académico local a comienzos de los años 60, cuando aparecieron pintados los muros de algunas ciudades con la frase: "URJE, la esperanza". Eran las brigadas de la Unión Revolucionaria de Juventudes Ecuatorianas (URJE), un "típico frente de juventudes", identificado con la Revolución cubana y formada por tres partidos disímiles que, con la consigna: "Lucha heroica por una patria nueva", convocó a miles de jóvenes, hombres y mujeres que "luciendo uniformes verde olivo" se tomaban las calles como un desafío

y una esperanza. El "descontento y la voluntad de los jóvenes irrumpió espontáneamente por doquier, por encima de los partidos políticos de la izquierda paralítica", explica su fundador Jaime Galarza (1990, 14). Aunque duró poco, la experiencia de URJE marcó el inicio del protagonismo político de las juventudes en el país.

En adelante, se sucedieron varias organizaciones de jóvenes disputando los espacios sociales, institucionales y políticos en la ciudad. En los años 60 se creó la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), en los 70 la Federación de Estudiantes Secundarios (FESE), y varios frentes estudiantiles promovidos por los movimientos de izquierda involucraron activamente a las juventudes en las diversas luchas estudiantiles, barriales y populares urbanas. Igualmente, los jóvenes militantes de izquierda, los grupos juveniles y las CEB apoyaron la expansión del movimiento poblacional capitalino en los años 80 hasta entrados los 90. Sin duda también hubo agrupaciones políticas de jóvenes junto con el movimiento indígena, especialmente en respaldo al Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. Del mismo modo que la juventud de clase media quiteña fue una de las mayores protagonistas en las multitudinarias movilizaciones que derrocaron a Bucaram y Gutiérrez.

Con variantes ideológicas y distintas expresiones organizativas, hay una línea de continuidad, no necesariamente acumulativa, en el protagonismo político de las juventudes capitalinas que va más allá de los partidos políticos, lo que no ocurre con el accionar social de las juventudes que, en cambio, se muestra discontinuo, con agrupaciones dispersas y fraccionadas expectativas. El interés académico por las identidades juveniles se derivó del aparecimiento de las pandillas en los años 80 (Andrade 1990, 36), surgidas en las zonas marginales de los barrios periféricos y suburbios; se fue extendiendo hacia sectores de clase media, siempre moviéndose circularmente en "el terreno de los desposeídos", y cuestionando los estigmas de violencia, delincuencia y drogadicción que les someten, así como las políticas de intervención que de ellas emanan.

El acercamiento a la realidad juvenil empezó a dar cuenta del calidoscopio de expresiones socioculturales juveniles en expansión. René Unda (2010), en su estudio de las identidades juveniles quiteñas, propu-

so una tipología que distingue entre jóvenes hijos de migrantes, jóvenes en actividades religiosas, juventudes políticas, galaxia musical juvenil y jóvenes estudiantes, en cada una de las cuales existen diversas formas asociativas (33-4). Encontró la enorme complejidad de relaciones que tejen, con ramificaciones hacia nuevas formas de culturas juveniles, juventudes urbanas, juventudes rurales, grupos con distintos niveles de organización, a lo que denominó "neo-asociacionismo" juvenil, expresión de las "creatividades en acto", esto es la diversificación de sus formas identitarias que, al tiempo que muestran "mayor atomización de las agregaciones juveniles", se recrean en "nuevas formas asociativas a través de fusiones y mixturas" (144-5).

Una aproximación a las organizaciones juveniles en la ciudad mostró que para el año 2006 predominaban las organizaciones deportivas que representaban el 33,2 %, las organizaciones religiosas el 24,1 %, los grupos artísticos el 22,0 %, las otras organizaciones el 22,0 %, las organizaciones políticas el 8,7 %, las pandillas el 5 % y el gobierno estudiantil el 4,1 %, respectivamente (Rodríguez y Tingo 2013, 86). Se trata de un segmento poblacional constitutivo de la sociedad capitalina, con una vastedad de expresiones asociativas que se mueven en circuitos espaciales y culturales autorreferidos.

Entre los grupos artísticos, las otras organizaciones y las pandillas se conforman las microsociedades subterráneas, *underground,* del tipo "tribus urbanas" en las que se recrean las identidades juveniles. Es el caso de los jóvenes de las agrupaciones *hardcore* y *punks* que se vuelven gregarios en sus "comunidades emocionales", en las que se desahogan del individualismo al que les somete la sociedad urbana, y mediante "socialidades dispersas", priorizan sus saberes en las relaciones interpersonales expresadas en la corporeidad de sus experiencias. Son "formas de resistencia al individualismo urbano", que varían según los casos, desarrollando referencias grupales reconocibles que "convierten a sus miembros en actores distinguibles de otras culturas juveniles" (Guerrón 2012, 167-8), valoradas en el contexto de la sociedad capitalina homogénea.

Lo propio ocurre con las identidades juveniles *skinhead* que, ocupando sitios simbólicos, sustituyen el anonimato social con el recono-

cimiento dentro de las sociedades subterráneas. Las agrupaciones *skinhead* no se consideran fuera del sistema, aunque declaran que sí lo están, "buscan protegerlo de lo que para ellos está corrompido", con acciones que despliegan las destrezas físicas de sus miembros, las que no son siempre aceptadas en la sociedad por ser "expresiones de intolerancia desmedida" (Vaca 2013, 221-2). Es la agrupación que asume la violencia como su fortaleza, por eso es considerada la cultura juvenil más agresiva de las sociedades subterráneas y respetada por las otras agrupaciones, lo que le confiere seguridad e identidad.

Las adscripciones identitarias juveniles se dan al interior de microsociedades, por fuera de estas no hay mayores señales de búsquedas compartidas de cohesión colectiva juvenil, como lo expresa la siguiente opinión de un joven quiteño:

> estamos muy divididos todos. Somos un cuerpo sin pies ni cabeza… No nos organizamos bien, o sea, cada quien organiza su realidad o desde lo que vive. Pero no, en realidad, todavía no estamos como organizados todos. Así como para hacer algo así. (Rodríguez y Tingo 2013, 111)

En medio de la atomización asociativa, hay expresiones contestatarias de las identidades juveniles quiteñas ante la segregación urbana, como el caso del colectivo Al Zurich, que supo transformar la identidad negativa del sur de la ciudad en un elemento turístico y cultural en el que se reconstruye positivamente con la valoración del patrimonio edificado de los barrios del sur, la identidad urbana discriminada. No obstante, el comportamiento generalizado de la sociedad quiteña es la inferiorización de las identidades juveniles, recurriendo a los estigmas peyorativos de una recreada retórica de la "gente decente" que discrimina las diferencias culturales, como sucede con las culturas urbanas conforme comenta una joven mujer *punquera* inquirida al respecto:

> Yo creo que sí. Yo creo que todo lo diferente es discriminado actualmente. Las culturas que son diferentes, las preferencias sexuales, políticas: todo eso es discriminado. Es normal. Le estorba a la gente lo diferente. (113)

El comentario, en pocas palabras, ratifica la continuidad de los localismos identitarios de los mestizajes urbanos, que con propósitos

discriminantes replican los simbolismos de la arcaica tensión entre los foráneos, los diferentes y los humildes, respecto de lo propio, el orden y lo digno de la ciudad. Los valores de una colonialidad vergonzante, velados en las identidades mestizas, persisten en las prácticas individualistas de desigualamiento de lo indio y afro, de la pobreza y de los distintos como parte del "sentido común", despreciando a las culturas comunitarias y estigmatizando a las identidades juveniles. Los modos fácticos de existencia de los mestizajes urbanos, en medio de los clivajes étnicos, generacionales, socioeconómicos y culturales, se asumen con vergüenza, debido a su cercanía con lo ancestral y la pobreza.

Muestran la dificultad para materializar la deseada identidad cosmopolita, enlazando la pluralidad cultural con la memoria mestiza de la capital. Las limitaciones no son solo de los grupos subalternos que ven encubiertas, sin reconocimiento en la historia oficial, sus contribuciones al avance de la ciudad; son también las reticencias de las propias identidades mestizas empeñadas en la pérdida de referentes compartidos, en aparentar el individualismo citadino con el ocultamiento racial, el estigma de la diferencia y la inferioridad de la pobreza.

Los pueblos indígenas urbanos: Etnogénesis y resistencia

El DMQ es el cantón con la mayor población indígena del país. De acuerdo con los datos del Censo de 2010, en el cantón Quito residen 66 513 indígenas, de los cuales el 99,3 % están asentados en el área urbana (INEC 2010), prácticamente la totalidad de la población indígena del cantón habita en la capital, con lo que es la urbe de mayor cantidad y diversidad de indígenas residentes. La segunda ciudad con población indígena es Guayaquil que tiene 31 531 indígenas, seguida con una distancia considerable por Otavalo donde viven 11 219 y luego Riobamba con 9 783. En Quito representan el 30,4 % del total de la población indígena urbana ecuatoriana, con lo que casi un tercio está en la capital. En relación con la población del distrito metropolitano, la población indígena equivale al 4,11 % de sus habitantes, pues el 82,23 % se "autoidentifica según la cultura y costumbres" como mestizos, el 7,11 % como blancos y el 2,68 % como afroecuatorianos (2010).

Los indígenas urbanos, a diferencia de los indígenas de las zonas rurales, han desplegado distintas relaciones con la capital del país. Las comunas circundantes con tradiciones de propiedad comunal de la tierra, originarias del lugar e identificadas contemporáneamente como el pueblo kitu kara, han tenido vínculos permanentes y flexibles con la ciudad de Quito.

Los indígenas migrantes, en cambio, han desarrollado diversas vías generacionales de ocupación, uso e inserción en la ciudad: unos han visto en la urbe un plataforma transitoria para migrar al exterior, otros asumen una presencia intermitente en la ciudad como condición de continuidad de sus comunidades de origen, hay quienes buscan en la urbe una estrategia de sobrevivencia familiar y los demás ven en la ciudad una oportunidad de inserción y residencia definitiva abandonando su procedencia rural. En la capital hay indios nativos, migrantes transitorios y residentes, unos con experiencias de inserción exitosas, otros en condiciones precarias de subsistencia, algunos están organizados y otros no. Los indígenas en Quito revelan un espectro de situaciones económicas y culturales diversas, en las que se mantienen sus adscripciones étnicas en formas comunitarias, familiares, grupales e individuales.

Los pueblos indígenas, que habitaron originariamente el territorio en el que se asienta la ciudad de Quito, están constituidos en la actualidad por comunas, anejos, poblados y parroquias rurales que tienden a ser absorbidas por la expansión metropolitana, poniendo en riesgo de disolución a sus comunidades, algo que nunca antes había ocurrido. Hay comunidades indígenas originarias localizadas por todos los costados de la urbe: Chilibulo-Marcopamba-La Yara, Santa Clara de San Millán, Nayón, San Isidro del Inca, La Toclla, Leopoldo Chávez, Lumbisí, El Tingo, San Miguel de Calderón, Cocotog, Llano Grande, Zámbiza, Yunguilla y Rumiloma, entre otras.

Las comunas no originarias se formaron recientemente en tres momentos diferenciados. Aproximadamente un tercio de ellas se creó con la Ley de Organización y Régimen de las Comunas de 1937, otro tercio se conformó como consecuencia de la Ley de Reforma Agraria de 1964, y las restantes en las parroquias rurales se crearon con la Ley de

Reforma Agraria de 1972. Están integradas, en general, por exhuasipungueros y trabajadores agrícolas que formaron cooperativas campesinas, comunidades, anejos, poblados y barrios cohesionados por lazos de parentesco, ritualidad y afinidad que se mantienen en calidad de comunas en Catzuquí de Moncayo, Miraflores, Guápulo, Sigsipamba, Palugo, Alambi, Alaspungo, Tanlagua, Tanda, entre otras. Hay comunas que se formaron en el siglo XIX en calidad de posesiones de hecho, como el caso de La Toclla creada en 1839, o la comuna Santa Clara de San Millán en 1911, durante el Gobierno del general Eloy Alfaro (Andrade 2013, 14-5).

En 2012, según cifras del municipio metropolitano, estaban registradas en las distintas instituciones públicas un total de 75 comunas en el territorio del distrito, de las cuales cerca de 49 se encuentran activas, de estas, tres comunas son urbanas y las restantes 46 son rurales (Instituto de la Ciudad 2013, 30). Del total, aproximadamente 21 comunas son caracterizadas como ancestrales por tener título de propiedad comunitaria de sus tierras, ejercer prácticas culturales propias, mantener autoidentidad de sus descendientes, disponer de cabildos y estatutos registrados y actualizados (Andrade 2013, 13). De estas comunas, quince están asentadas en las tierras comprendidas entre la planicie de Turubamba al sur, los valles de Los Chillos al suroriente y de Tumbaco al nororiente, y en las laderas que rodean a la montaña del Ilaló; cinco están asentadas en el flanco noroccidental del macizo del Pichincha, y tres están localizadas en el centro y sur de la ciudad.

Desde la perspectiva indígena, el pueblo kitu kara está formado por cerca de noventa comunas y comunidades, situadas en las parroquias rurales y urbanas del cantón Quito, y en algunas parroquias rurales de los cantones Rumiñahui y Mejía (Pueblo Kitu Kara 2016, 12). Las comunas integran diferentes OSG, entre las cuales están la Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Nono, Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Pifo, Unión de Organizaciones Populares de Pifo, Comuna San José de Cocotog, Coordinadora de Comunidades Ancestrales del Noroccidente de Quito, y Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Cantón Mejía (Murillo 2008, 110).

Las comunas indígenas tienen vínculos con la ciudad mestiza desde las épocas colonial y republicana, manteniendo una continuidad

histórica de nexos propios del mundo norandino de "reciprocidad asimétrica" con el sistema de hacienda, el poder local y la ciudad. Han sido proveedoras de alimentos, trabajo, cultura y contribuyeron a configurar el modo de vida quiteño, lo que les ha posibilitado, en una relación de complementariedad, preservar la forma comunal.

Desde el origen colonial de la ciudad los profesionales, canteros, carpinteros y albañiles indígenas fueron maestros y practicantes de oficios relacionados con la construcción de los "edificios monumentales y el trazado urbano quiteño" (Webster 2012, 10). La construcción de las iglesias, edificios públicos, residencias, casas solariegas, calles, plazas, así como las obras emblemáticas del ornato y la iconografía cívica y religiosa quiteña, deben su calidad a los diestros oficios indígenas. Sin embargo, pese a la existencia en las Actas del Cabildo de los siglos XVI y XVII de información detallada sobre los apellidos y oficios indígenas, su aporte a las obras patrimoniales ha sido velada por el uso del anónimo genérico de "la mano de obra indígena" (17).

Ya en la Colonia los indígenas de las comunas prestaban servicios a la ciudad y se establecieron especializaciones de los oficios según los lugares: los de la zona de Zámbiza se encargaban de la limpieza de la ciudad, los de Nayón de encender los faroles del alumbrado de las calles, los de "La Magdalena, Chimbacalle y Chillogallo eran cargadores, criadores de mulas y arrieros para el transporte inter-regional; los de Conocoto era picapedreros y albañiles", explica el historiador Frank Salomon (2007, 37).

Modernamente, las contribuciones de los indígenas al urbanismo quiteño, pese al anonimato, también han sido fundamentales, por ejemplo, en el levantamiento de hitos urbanísticos "republicanos" como el parque de La Alameda, el Teatro Sucre y el Observatorio Astronómico, que fueron edificados con trabajo subsidiario y gracias a las destrezas de maestros y albañiles de las comunidades de Santa Clara de San Millán, La Magdalena, Guápulo y Tumbaco; del mismo modo, el servicio municipal de barrido de calles y limpieza de acequias continuaba a cargo de los indios zámbizas provenientes de las comunas de Llano Grande, Llano Chico, Nayón, Cocotog y Zámbiza (Kingman 1992, 33-4). Hasta

entrados los años 60, era común que los "guangudos", como peyorativamente se denominaba en la retórica mestiza del quiteñismo a los indígenas de la zona de Zámbiza, vestidos con rústicos overoles grises y calzando *oshotas*, una suerte de uniforme municipal, recorrieran las calles del centro y de los primeros barrios pericentrales, anunciando con campanas su paso, mientras barrían las calles y recogían la basura.

A mediados del siglo XX el sistema de mingas, institucionalizado como una modalidad pública de trabajo para los indígenas de las comunas, fue usado por los primeros alcaldes, bajo el mecanismo de conscripción vial, lo que permitió la apertura y pavimentación de nuevas avenidas y calles de la ciudad, así como emprender con numerosas obras públicas municipales (Goetschel 1992). En esos años los indígenas, diestros en oficios con dominio de tecnologías y saberes constructivos ancestrales en materiales como barro, adobón, bareque, madera, tejas, estructuras de carrizo y demás, también construyeron las vistosas ciudadelas jardín promocionadas por la Caja del Seguro: La Villaflora en el centro sur, La Vicentina y La Floresta en el costado centro-oriente y todas las ciudadelas del centro norte como el barrio América, San Juan y Belisario Quevedo (1992).

Pese a su relevancia, los oficios de albañilería siempre estuvieron en el lado opuesto del privilegio, fueron parte del discrimen y la "falta de respeto" que inferiorizaba a sus practicantes, estigmatizados por su cercanía a lo ancestral, como lo evidencia el testimonio recogido por Kingman: "Ser albañil, negociante de animales, vendedora de mercado era ocupar los últimos lugares en la escala social ya que eran consideradas ocupaciones de indios" (2006, 225). Eran oficios desvalorizados cultural y económicamente por su progenie ancestral.

Debido a sus destrezas constructivas, los maestros y albañiles indígenas son imprescindibles en la restauración y conservación del patrimonio edificado de la capital, declarado Patrimonio Histórico de la Humanidad por la UNESCO, por lo que los oficios de albañilería han sido y son estratégicos en la conservación de las edificaciones quiteñas. De acuerdo con la autopercepción del pretérito gremio de albañiles de Quito, la albañilería posibilitó la continuidad de los "saberes prácticos",

traspasados a sus descendientes y actualmente imprescindibles en las políticas de conservación del patrimonio edificado pues, a diferencia de los inmediatistas profesionales de la construcción, "los albañiles, y de manera específica los viejos maestros, serían los depositarios de la tradición urbanística y arquitectónica de la ciudad", afirma Eduardo Kingman (2006, 227). En medio de un ambiente hostil, los indígenas continúan aportando con sus saberes ancestrales, tecnología y oficios constructivos en las edificaciones de la ciudad.

En la actualidad virtualmente la generalidad de jardineros, jornaleros y trabajadores del gobierno municipal provienen de las comunas cercanas a la ciudad, especialmente de las zonas de Zámbiza y Calderón, dando continuidad a la sui géneris condición de comuneros que se desempeñan como funcionarios públicos municipales, como lo explica el antropólogo representante del pueblo kitu kara, Freddy Simbaña:

> En el sector de Zámbiza, en el sector de Calderón, son comuneros con su comuna, con estatutos, con cabildo comunal donde se toman decisiones, pero al mismo tiempo los comuneros están en el sector público, están en la Empresa Municipal de Agua Potable, en la Empresa Municipal de Alcantarillado, están también en la Empresa Eléctrica Quito. Es una vieja relación que tienen las comunas con el Municipio de Quito, porque quienes podían hacer mejor estos oficios, quienes conocían los territorios eran las poblaciones indígenas y campesinas de la ciudad. (2015, entrevista personal)

Las relaciones de las comunas con la ciudad, haciendas y fincas no estaban exentas de conflictos por la posesión de tierras ejidales, de disputas por las fuentes y caudales de agua. Hay evidencias y testimonios de largos juicios de tierras y aguas en las comunas de Santa Clara de San Millán, La Magdalena, Lumbisí (Kingman 1992), incluso sobre la propiedad de las tierras comunales de El Panecillo, en pleno centro de la ciudad. Dada la escala de la urbe, hasta fines de los años 60, las tensiones con las comunas se reducían a las disputas en torno a los límites y posesiones de predios, y eran tratadas en condiciones que no amenazaban su existencia, en parte debido a que se encontraban relativamente distantes del perímetro urbano.

Con la expansión metropolitana de la ciudad, en las últimas cinco décadas, la relación espacial de las comunas cambió de modo drástico e irreversible, amenazando incluso su existencia. En poco tiempo, las dinámicas territoriales que transformaron las zonas de tradición agropecuaria en nuevas áreas residenciales y comerciales, estimuladas por el mercado inmobiliario y el tráfico de tierras, alcanzaron a las comunas. Antiguos graneros en los valles y planicies de Los Chillos, Tumbaco y Turubamba desaparecieron convertidos en barrios, lotizaciones, ciudadelas y centros comerciales que han dado lugar a nuevas centralidades urbanas; asimismo, viejos sistemas de andenes y terrazas localizados en el sur de la ciudad, otrora en producción agrícola intensiva, han sido devastados igualmente para dar paso a nuevas urbanizaciones, extensos planes de vivienda y barrios periféricos (34-5).

Buena parte de la ciudad moderna se ha levantado sobre los restos arqueológicos de las culturas originarias, borrando los patrones de asentamientos territoriales norandinos. Los vestigios conservados han sido hallados en terrenos públicos, mantenidos en calidad de museos de sitios como en el Parque Arqueológico y Cultural Rumipamba, el Museo de Sitio La Florida, los vestigios encontrados en Cotocollao y en el sector de El Condado que pertenecerían al Período Formativo, el Museo de Sitio y Centro Ceremonial Tulipe, las ruinas de Catequilla, entre otros. Pese a la devastación del patrimonio arqueológico, en la ciudad y en las parroquias rurales del distrito hay alrededor de 1 500 sitios arqueológicos prehispánicos, que están registrados en los tres tomos del *Atlas arqueológico de Quito* (Jara 2009), y son evidencia de la riqueza cultural de los pueblos originarios.

Las comunas han sido impactadas de distintas maneras por la expansión metropolitana, algunas de ellas han desaparecido, otras corren el riesgo de disolverse y las demás resisten. La presión por la compraventa del suelo comunal, por parte de los agentes del mercado inmobiliario, afecta la vida comunitaria al fragmentar la propiedad colectiva de la tierra, debilitar el control comunal de los recursos naturales ejercido por los cabildos y desarraigar las relaciones de afinidad entre los comuneros. Cada vez más gente ajena a la vida de las comunas se asienta en sus in-

mediaciones y, dentro de ellas, en condominios privados cerrados, en lotizaciones exclusivas en torno a viejas casonas de haciendas y en viviendas unifamiliares, cimentando estándares de vida urbana que presionan la dotación de servicios, masifican las demandas de consumo, imponen estilos educativos de ascenso social y prácticas culturales individualistas.

Es el avance metropolitano que arrincona a las comunas por medio de las clases medias y acomodadas que se asientan en los valles circundantes, nostálgicas de un estilo señorial endosado por un imaginario ajeno. Al replicar los estigmas mestizos de inferioridad de la pobreza, los nuevos residentes desconocen a las comunas y sus costumbres, provocando conflictos étnicos con la población local. Por cierto, también se han formado barrios populares y periféricos en las inmediaciones y territorios de las comunas, especialmente en tierras de las tres comunas que se encuentran dentro de la ciudad, donde tienden a asentarse los migrantes indígenas que reproducen las prácticas comunitarias y familiares, atenuándose los conflictos culturales.

Kingman (1992, 37) a comienzos de los 90 advirtió el riesgo de disolución de las comunas como consecuencia de la presión del mercado inmobiliario y de la inercia de las autoridades y procedimientos municipales que, en función de legalizar los nuevos barrios para dotarles de infraestructura, servicios y equipamiento urbano, promovían la conversión, muchas veces innecesaria, de las zonas rurales en áreas urbanas, sin ninguna consideración de la realidad de las comunas, no obstante la existencia de instrumentos jurídicos expresamente destinados a la defensa de sus territorios.

Dos décadas más tarde, la tendencia de expansión urbana metropolitana continúa arrinconando a las comunas, pese a los mandatos de la Constitución de 2008 que establecen a las comunas como titulares de derechos colectivos, ratificados y ampliados en la extensa normativa orgánica de planificación, ordenamiento territorial, autonomías y descentralización vigente, esto es en el denominado "derecho urbanístico y territorial de las comunidades ancestrales del distrito metropolitano de Quito" (Andrade 2013, 13). Contrastando los datos del registro de comunas, se colige que un tercio de las comunas del distrito no están pa-

sivas, sino que se han extinguido por causas vinculadas con la expansión urbana y la propia inviabilidad de las comunas de reciente formación, integradas por campesinos mestizos autoadscritos como originarios, como ocurrió con las comunas de Tanda, Alambi y Alaspungo.

A pesar de la densa normativa que salvaguarda sus territorios, las comunas no siempre lograron remontar los obstáculos que se les presentaron en el manejo productivo de sus tierras, otrora administradas en el sistema de hacienda, como aconteció con algunas de las comunas campesinas formadas a inicios de los años 70 que experimentaron "ciclos de auge y extinción", debido a factores estructurales y complejas negociaciones que debieron enfrentar después de la reforma agraria (Figueroa 2012). Las comunas tal vez son intrínsecas a lo indígena, en tanto se mantienen junto a sólidas adscripciones identitarias, pero no son necesariamente inherentes a los campesinos, trabajadores rurales y al mundo popular, como ocurrió con las comunas de Alaspungo y Alambi en la zona de Nono, al noroccidente del distrito metropolitano, estudiadas por Figueroa (2012). Allí, los campesinos formaron precooperativas que no prosperaron, luego se constituyeron en comunidades como requisito legal para el acceso a la tierra, tras diez años en un caso y siete en el otro tampoco se consolidaron, convirtiéndose en barrios rurales, y la tierra se fraccionó en propiedades individuales.

En principio el trabajo comunitario permitió responder a las necesidades con mingas para cultivos, cría de ganado y hasta intercambios no monetarios, pero fue desbordado por las dinámicas familiares que en la práctica son las unidades productivas reales, volviéndose forzosas las obligaciones comunitarias. La falta de títulos de propiedad limitó el incremento de moneda circulante, y la tendencia a la ganadería presionó a que los más prósperos compren tierras y expandan las pequeñas propiedades ganaderas, factores que en conjunto debilitaron a la propiedad comunal. La población local envejeció, se desarticularon las iniciativas organizativas y los trabajadores fueron expulsados a los barrios periféricos del noroccidente de la capital, especialmente a La Mena del Hierro, Santa María, San José, San Miguel, Santa Rosa, el Mirador del Noroccidente, a las cooperativas Jaime Roldós y Pisulí, entre otros (48-67).

Las comunas son un tema extensamente debatido en la literatura académica, según Figueroa (2012) está influenciado por las tradiciones vanguardistas que ven en ellas alternativas populares, basadas en un comunitarismo que no considera los intereses individuales y sus nexos con otros intereses grupales, por las visiones que se enfocan en que su existencia requiere resolver las causas estructurales de los problemas, y los factores de naturaleza sociopolítica y cultural. En cualquier caso, la comunidad como proyecto político requiere un seguimiento y una evaluación permanentes, lo que implica la cimentación de una "esfera pública popular" (54), explica el autor.

Más aún, cuando la experiencia de las comunas ocurre en las interfases territoriales del campo y la ciudad, asentadas la mayoría en territorios periurbanos, y en condiciones en que su devenir está condicionado por las fuerzas inmobiliarias que presionan al suelo urbano con la expansión metropolitana. En el territorio del DMQ el suelo urbano representa apenas el 8 %, el suelo urbanizable el 2 % y el suelo no urbanizable el 90 %, que corresponden a ecosistemas protegidos con recursos renovables y no renovables, o son zonas topográficamente no aptas para la construcción (CIUDAD 2012, 17). Coincidentemente, las comunas están asentadas en la mayoría del suelo potencialmente urbanizable de Quito.

Las interfases rural urbanas no ocurren solo en los ámbitos económicos y territoriales, también acontecen entre las racionalidades organizativas en las que coexisten comunas y barrios conjuntamente con cabildos y comités promejoras, entramados que, vistos de cerca, evidencian tensiones porque sus dinámicas organizativas obedecen a intereses disímiles y contrapuestos. Los comités promejoras tienen un sentido pragmático de resolver necesidades materiales inmediatas, los barrios como agrupaciones viviendísticas de origen compartido devienen en individualidades residenciales transitorias, como analicé en el capítulo anterior. Las comunas, en cambio, operan como agregaciones comunitarias asentadas en el control colectivo del territorio, los recursos y las decisiones que incluyen la vivienda y van más allá; en tanto entidad social integran dinámicas económicas, territoriales y culturales. Es para-

dójico que en los mismos entornos espaciales, mientras en las comunas se resiste a la individualidad urbana, en los barrios y comités promejoras se busca la inserción individual en la ciudad.

Algunas comunas del distrito metropolitano en realidad son barrios periféricos que funcionan mediante comités promejoras, como ocurre con las de reciente formación y autodeclaradas comunas: Horizontes del Norte, Ayachul, Uyachul Alto, Catzuquí de Velasco, La Leticia, Catzuquí de Moncayo y Huertos Familiares Santa Isabel de Rundupamba, asentadas en la ladera noroccidental de la ciudad, y agrupadas en una OSG autodefinida como de "comunas ancestrales", integrada por siete barrios y sus respectivos comités promejoras (19). Al analizar las necesidades expuestas en el plan de mejoramiento de la Coordinadora de Comunidades Ancestrales del Noroccidente de Quito, es claro que se trata de demandas por infraestructura, servicios y equipamiento propias de los barrios periféricos y que forman parte de la agenda de hábitat popular; no hay reivindicaciones propiamente comunitarias.

Asimismo, al revisar los problemas que priorizaron, se ratifica que son los que aquejan a todos los comités promejoras, especialmente la poca participación de la gente y la desconfianza en la OSG (52-3). Las comunas quiteñas tampoco representan un cosmos uniforme, muestran un espectro de realidades culturales disímiles, organizativamente son distintas y socialmente son heterogéneas.

Las relaciones de las comunas con la ciudad, desde la perspectiva del pueblo kitu kara pueden agruparse en tres momentos diferenciados, explica Simbaña (2015). El primer momento corresponde a lo que él ha denominado "autogestión comunitaria andina", esto es cuando la economía familiar era el núcleo de la vida comunitaria y se combinaba la cría de ganado con la agricultura y los oficios o artesanías. Se mantenía la propiedad comunitaria de la tierra y de un hábitat comunal en el que se ejercía el manejo vertical de los pisos andinos: las partes altas estaban destinadas al pastoreo, la parte media para los cultivos especialmente de ciclo corto, y la baja para la vivienda y cultivos anuales, desde allí se controlaban las actividades productivas. Simbaña considera que todavía hay prácticas productivas andinas en las comunas de Santa Clara de San Millán, Chilibulo

y Miraflores dentro de la ciudad de Quito, donde se armoniza el pastoreo con cultivos y oficios. "Este momento de autogestión comunitaria funcionaba hasta fines de los años 70", comenta (entrevista personal).

El segundo momento, caracterizado como de "transición comunal", empieza en los años 80, con las presiones a las comunas derivadas de la formación de las ciudadelas y urbanizaciones en sus inmediaciones. Es un período en el que se expresan con fuerza las luchas populares por la vivienda más que por la tierra, protagonizadas por los "migrantes de segunda y tercera generación a la ciudad capital". En este nuevo momento la comuna pasó a un segundo plano y adquirieron relevancia los comuneros y sus familias, pues vieron la necesidad de los oficios y no de los cultivos o el pastoreo, que perdió importancia económica.

Las presiones derivadas de la construcción de las urbanizaciones generaron demandas de mano de obra en las comunas que reactivó la tradición histórica de proveer maestros constructores, albañiles, carpinteros y tejeros para la expansión de la urbe. Este segundo momento duró dos décadas y llegó hasta fines de los años 90, en los que la propiedad comunal de la tierra fue más simbólica, estuvo relacionada con la naturaleza y no con la economía (entrevista personal). El período coincide con las presiones inmobiliarias advertidas, que debilitaron a la organización comunal, precipitando el fraccionamiento individual de la propiedad de la tierra.

Fue el tiempo de adaptaciones económicas de los comuneros, en el que surgieron o revivieron ciertas actividades especializadas en algunas comunas como los tejeros de La Magdalena, los albañiles de Chillogallo, los viveros de plantas ornamentales y jardinería de Nayón, los transportistas escolares de Llano Grande y Llano Chico, las artesanías de crin de caballo de Guangopolo, las de mazapán de Calderón, entre otras. Se trata de la funcionalidad de las comunas a otra economía, influenciada por las transformaciones metropolitanas. Los oficios tradicionales de los comuneros estimularon el surgimiento de las economías de servicios, permitieron capitalizar ahorros y emprender micronegocios, por ejemplo, dice Simbaña: "se empieza adquiriendo una buseta para el transporte escolar, con el paso del tiempo hay más busetas y se forman cooperativas de transportistas entre la gente de las comunas" (entrevista personal).

En los últimos años han surgido múltiples negocios particulares en las comunas: papelerías, tiendas de abastos, restaurantes, picanterías, almacenes de ropa, de artículos electrodomésticos, bazares, etc., generalizándose la dinámica del comercio, sin que ello signifique perder la comunidad. Los comuneros "continúan asistiendo a las reuniones, a las mingas, hacen los traspasos simbólicos de los terrenos a las nuevas generaciones, son priostes y participan de la comuna" (entrevista personal). Se mantiene la cultura pero con otras formas de apoyo, "si no pueden asistir a las migas, pagan para que el que no tiene sea compensado", lo que es asumido como una forma de "trabajo al partir", que está enraizada en las tradiciones agrícolas. Es otra modalidad de reciprocidad andina, por la que quienes tienen ingresos en la economía de servicios contribuyen al sostenimiento de la comuna y subsidian, podría decirse, a los que todavía continúan en la agricultura que son los "guardianes de la comuna":

> Entre las personas que se han especializado en la agricultura, y otras personas que han dejado este vínculo, lo que hacen es sostener el proceso comunitario. Quienes están siendo los guardianes de la comuna, son los que están siendo sostenidos por toda la parte de abajo, a través de las personas que tienen sus pequeños negocios, que dan para que la comuna se mantenga. Es lo que llamaba, de una manera simbólica, como la fiesta que contiene una manera de ver el mundo y que se expresa de forma contemporánea. Es la continuidad de la comunidad con otras herramientas. (Entrevista personal)

Los oficios de los comuneros no son simple mano de obra, advierte Simbaña, representan la relación fluida entre los saberes locales y la memoria de la ciudad, que a su vez expresan los nexos entre lo social y la naturaleza en el aprendizaje del oficio. Es la continuidad entre "oficio, cultura y arte en la ciudad", recogida en la memoria de los comuneros: "Al momento que se ejerce el oficio, que da su trabajo, el sentido de la comuna queda simbólicamente en ese espacio construido", sentencia Simbaña (entrevista personal).

El tercer momento es el "proceso de autoidentificación", cuando el tema de lo ancestral se empieza a debatir, fruto de la influencia del movimiento indígena. Si bien a lo largo de los años 90, en los sucesi-

vos levantamientos y marchas indígenas que tuvieron como referente simbólico la toma de Quito, el movimiento indígena montó el discurso de las identidades de las nacionalidades y pueblos sobre la base de la propiedad y control territorial, fue en el levantamiento del año 2000 que se empezó a construir una "cierta discursividad" desde las comunas para el DMQ. El auge del movimiento indígena contribuyó a eslabonar un discurso de identidad étnica, que articuló la autoidentificación de las comunas en el territorio distrital, proveyó de ciertas ramificaciones ideológicas sobre la ancestralidad que permitieron generar la noción de territorio entre ellas. La influencia del movimiento indígena hizo posible valorar la autentificación de la pertenencia al lugar que reclamaban los mayores, es a lo que se refiere Simbaña cuando dice:

> la pertenencia de las abuelas, la de los abuelos de Quito era lo que tenían, porque cuando se le pregunta a una abuela, a un abuelo de un barrio tradicional, que no significa que es de cuarta o quinta generación, por ejemplo de La Magdalena o Chilibulo, se le pregunta: ¿De dónde llegó? Y dice: no llegué de ningún lado, soy de aquí. Ese *aquí* significa una pertenencia. En ese momento histórico, lo que reivindican las comunas en el año 2000, con el movimiento indígena, era lo que en lo cotidiano hablaban los abuelos. (Entrevista personal)

Corría el año 2000 cuando Ecuarunari convocó a la primera reunión de parroquias rurales y comunas de Quito, con el propósito de constituir una base logística de soporte para sus levantamientos, si bien los grupos eclesiales del sur y los barrios periféricos del noroccidente habían apoyado las entradas a la capital de las marchas indígenas, se buscaba un puntal proporcionado por los indígenas de Quito y que, al mismo tiempo, reivindicara sus propios espacios. La Federación de Pueblos Indígenas de Pichincha, que para entonces ya funcionaba con integrantes de las parroquias de Nono, Calderón, Zámbiza, Nayón y Pomasqui, realizó la primera reunión preparatoria para posicionar el tema de las nacionalidades y pueblos, considerando al movimiento indígena de Quito.

Al comienzo, al interior de la Federación de Pueblos Indígenas de Pichincha, el pueblo kayambi tenía la iniciativa y predominaba con su propio espacio organizativo. Poco a poco las comunas de Quito comen-

zaron con su proceso de recuperación de la memoria, investigando en archivos y debatiendo entre las organizaciones sobre su pertenencia a la ciudad, hasta que se convocó a un segundo congreso de la federación con el propósito de ratificar que esta se mantenga como la organización matriz y se reconozcan en su interior a los dos pueblos de la misma nacionalidad kichwa: el pueblo kayambi y el pueblo kitu kara (entrevista personal).

Más tarde, cuando el pueblo kitu kara se afilió a la CONAIE y a Ecuarunari, se estableció una suerte de "cláusula" condicional de que se encuentra en "proceso de reconstitución", lo que implicó un desafío cultural, lingüístico e histórico para su fundamentación y caracterización; no obstante, "se socializó en todos los espacios que ya había una célula madre Kitu Kara, una estructura organizativa y una sede de gobierno como parte del Ecuarunari" (entrevista personal). Junto con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), surgió el asunto de las comunas ancestrales quiteñas como algo contemporáneo, vinculado con la ruralidad. Esos temas habían sido tratados de alguna manera anteriormente, cuando empezaron los encuentros interparroquiales del distrito metropolitano; si bien se daban en un marco institucional municipal, se aprovechó para articular en algunas parroquias la temática de la ancestralidad de las comunas, generalizándose luego como su referente identitario, recuerda Simbaña (entrevista personal).

Con el reconocimiento y legitimación del pueblo kitu kara por parte del CODENPE en el año 2003 (Pueblo Kitu Kara 2016, 12), su discursividad cambió, abriéndose un intenso debate sobre lo andino y lo urbano: una postura planteaba resistencia a la integración a la ciudad, otra posición de corte indigenista reivindicaba retomar exclusivamente lo andino, y estaban los partidarios de que se debía mantener la ruralidad considerando que es una ciudad metropolitana. Los debates provocaron tensiones entre las comunas, algunas no admitían la colaboración con el municipio de Quito, otras disputaban la sede de la educación bilingüe, varias parroquias rurales dejaron de participar y las comunas de la ciudad eran vistas como no indígenas. Detrás de las tensiones estaba la visión de que la identidad depende del territorio: "se es más indígena cuando se está fuera de la ciu-

dad y se es menos indígena porque se está en la ciudad, cuando la cosa es más compleja", reflexiona Simbaña (entrevista personal).

El debate identitario no fue solo entre las comunas sino respecto de la ciudad, y cuestionó también a la genérica identidad quiteña. Se argumentó, acertadamente, que no son equivalentes las adscripciones de los habitantes a sus barrios, a las identidades étnicas del pueblo kitu kara y sus comunas; mientras las primeras aluden a anónimos ciudadanos cuya identidad se relaciona con su transitoria pertenencia al barrio, las segundas refieren a situaciones más complejas enraizadas en la historia de la ciudad, y en el presente implican un tupido dinamismo cultural. Ante la genérica identidad quiteña, el pueblo kitu kara propuso, en palabras de Freddy Simbaña:

> Un diálogo para descolonizar la quiteñidad. Había una cierta manera, cierta estructura de lo que es ser quiteño. Pensábamos que si logramos que vayan confluyendo varios discursos sobre quiteñidad, estaríamos aproximándonos a las identidades aquí en la ciudad. Es decir, el quiteño tiene varias identidades, pero la historia nos hizo conocer solo una: la del Terrible Martínez, La Torera, lo colonial, lo señorial, que impregnó a lo quiteño. Con estas otras articulaciones lo que se quiere es que se vayan construyendo, en la misma quiteñidad, otras formas de expresión que puede ser la ancestralidad, que puede ser lo cultural, que puede ser el Pueblo Kitu Kara, y eso incluye también a las diferentes identidades afroecuatorianas y montubias. (Entrevista personal)

El diálogo descolonizador planteado subvirtió las imágenes y valores del quiteñismo. Aunque buena parte de su iconografía ya no calce en los imaginarios individualistas predominantes, continúa usándose como hitos públicos referenciales de la ciudad, impulsados principalmente por el municipio capitalino empeñado en una memoria homogénea del progreso urbano, y sus intrínsecos valores discriminatorios y racistas calaron hondo como parte del sentido común en las nuevas generaciones quiteñas. La postura crítica del pueblo kitu kara propone la recuperación de las múltiples dinámicas culturales locales, que en la práctica cotidiana configuran las identidades quiteñas, inquiriendo en la memoria de la ciudad para develar lo no dicho, sobreponiendo a los ocultamientos de la diferencia cultural la valoración de lo ancestral,

enunciada no desde la frontera vergonzante del mestizaje, sino en diálogo con una memoria plural en la que se expresen otras voces nutridas por las diferentes visiones y experiencias de una quiteñidad diversa.

El pueblo kitu kara se encuentra dedicado a la revitalización cultural y al fortalecimiento de su identidad. Investiga sobre sus mitos fundacionales y el simbolismo andino, expresado en las vestimentas de las comunas de las parroquias rurales del distrito, para lo cual estimula la reconstrucción de los atuendos habituales con sus metáforas de seres naturales y recupera las memorias ancestrales de autoidentificación de lugares cercanos entre sí, pero con importantes singularidades culturales (2015).

Igualmente está enfocado en caracterizar las lenguas nativas respecto del uso de la lengua kichwa. Entre los pueblos originarios hubo lenguas preincásicas como el safique, yumbo y chachi panu, y hay lugares en los que se autodeclaran "prekichwas" como en Cotocollao y Calacalí, donde se va configurando una cierta microidentidad en torno a esa adscripción (2015). No es una veleidad académica de sus dirigentes, sino un interés práctico para fines de cohesionar la organización como parte integrante de la nacionalidad kichwa y fortalecer el uso de la lengua kichwa unificada como elemento articulador, pues junto con la recuperación de la lengua está el fortalecimiento de los saberes locales y la educación bilingüe intercultural.

Otra de las preocupaciones centrales es el territorio ancestral de las comunas, convertida en demanda de "nueva territorialidad" en el distrito metropolitano, en pos de restituir y compensar los "despojos y desplazamientos territoriales de las comunas", fortalecer la propiedad comunal frente a la propiedad privada, y una política municipal tributaria acorde con la realidad de los territorios comunales (13-4). Las expectativas del pueblo kitu kara están recogidas en su agenda política que tiene como objetivo: "proponer lineamientos de políticas públicas para visibilizar la presencia del Pueblo Kitu Kara en el marco de la construcción de DMQ como una ciudad incluyente, plurinacional e intercultural" (11).

La agenda tiene los siguientes siete ejes de políticas públicas. 1. Propiedad, centrada en la categoría de territorio comunal incorporada decididamente en el Registro de la Propiedad. 2. Ambiente, por medio

de un subsistema de áreas protegidas y territorios ancestrales en cogestión con las comunas y comunidades, y su respectiva declaratoria. 3. Autoridad, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de los gobiernos comunales y una cultura de servicio público que incorpore los derechos colectivos a los funcionarios en los territorios. 4. Planificación del ordenamiento territorial comunal, que conecte las aspiraciones de los pobladores y ciudadanos de las comunas con la política pública. 5. Cultura, enfocada en desarrollar las políticas culturales, la construcción lingüística y simbólica, y la resignificación de los espacios públicos del pueblo kitu kara. 6. Participación con un modelo que garantice a las comunas como autoridades territoriales en el sistema de participación ciudadana y promueva dispositivos de exigibilidad de los derechos colectivos. 7. Justicia, con espacios de coordinación entre autoridades comunitarias y públicas para administrar la justicia indígena, con depósitos judiciales propios de las comunas (Pueblo Kitu Kara 2016, 22-5).

La agenda política quiere cohesionar a las comunas ancestrales quiteñas, que, como se ha insistido, se muestran abiertas a la diversidad cultural en el distrito metropolitano, porque a su interior también son disímiles, pues el pueblo kitu kara no está legitimado en todas las comunidades del distrito (Murillo 2008, 116), identificándose al menos tres variantes, según lo reseña Freddy Simbaña. Una primera ramificación es la estructura base vinculada al proyecto político del pueblo indígena, dispone de infraestructura, un consejo de gobierno, tiene dirigencias, reuniones, actas y opera mediante su filiación a la CONAIE.

Una segunda ramificación es el denominado pueblo kitus o pueblo kitu, que, con filiación de sangre, reivindica su territorio y una lengua ancestral no kichwa, cuenta con un diccionario *chachi panu* que los diferencia de los kichwas y se consideran no conquistados lingüísticamente. Sus descendientes están en el norte de la ciudad, entre Oyacoto, Calderón y Cocotog, sus vestimentas están reconocidas por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el municipio les dio la personería jurídica (Simbaña 2015).

La tercera ramificación son los que están en la vida cotidiana que he denominado "Kare Kitu, los caras de Quito, porque son el rostro de la ciudad", dice Simbaña. Son los que viven el día a día, que poco conocen

de la CONAIE, de las reivindicaciones históricas y territoriales; viven en sus comunidades, manteniendo sincretismos religiosos y rituales, saberes locales y se consideran "de aquí, son los de aquí, personas que tienen descendientes en la ciudad, sin acción política, sin reivindicar la memoria, aunque es un pueblo que está despertándose" (entrevista personal).

Así, el pueblo kitu kara, con toda su diversidad interna, se encuentra en un decidido camino de etnogénesis, volcado en revalorizar lo indígena y lo andino no solo como una demanda de reconocimiento de su identidad, sino con una práctica propositiva de transformación de su memoria frente a la ciudad, evidenciando el perjuicio que provoca en la sociedad y la cultura local persistir en una urbe con una sola identidad uniforme que excluye a muchos.

Quito representa un gran desafío para el pueblo kitu kara, debido a la modernidad colonial que impone condiciones de individualidad económica y fragmentación territorial, que afectan el espacio de las comunas. Avanzar supone la armonía de las comunas y la ciudad, construyendo lo urbano desde y con la heterogeneidad de la sociedad local, para lo cual hay que empezar "descolonizando la quiteñidad para enriquecerla, saliendo de los prejuicios descriminadores y segregacionistas, la identidad quiteña tiene que repensarse", concluye Simbaña (2015).

El destino de las comunas quiteñas pende en parte de sus propias fortalezas organizativas y capacidades de gestión, en parte de las políticas municipales de ordenamiento territorial metropolitano que resguarden la convivencia de la ruralidad en la ciudad, concertando la coexistencia de las comunas con el avance de las urbanizaciones, ciudadelas y barrios. El camino de etnogénesis, emprendido por el pueblo kitu kara, es una reacción a la constante segregación urbana ejercida por el municipio metropolitano, así como una respuesta al estigma de inferioridad que practican los mestizos de la urbe ante la diferencia cultural.

Representa un esfuerzo endógeno de los indígenas de la ciudad en pos de consolidar su identidad andina ante las comunas, ante el gobierno de la ciudad y en medio de la diversa sociedad capitalina, en un momento histórico en que los fragmentados espacios públicos locales obedecen a los impulsos del mercado y a la presión de las empresas e in-

tereses privados que delinean el curso de la ciudad a inicios del siglo XXI (Murillo 2008, 118). Las comunas quiteñas plantean desafíos políticos, territoriales e identitarios para asumir la diferencia cultural y la diversidad social en la política urbana del proceso metropolitano quiteño.

Inserciones espaciales comunitarias

En relación con los indígenas migrantes en Quito, un tema extenso y complejo, me limitaré a unas breves reflexiones sobre algunas de sus estrategias de inserción urbana, en un medio metropolitano hostil con lo indio y la pobreza. Las indígenas forman parte del conjunto de migraciones rurales urbanas desde mediados del siglo XIX, con las transformaciones económicas derivadas del auge de la producción y exportación cacaotera, y luego, a comienzos del siglo XX, cuando el ferrocarril conectó la Sierra con la Costa. Esporádicamente, hubo algunos migrantes indígenas en los años 30 en Quito (Swanson 2010). El fenómeno de mayor migración de indígenas a la capital empezó en la década de los años 60, cuando se constriñeron las condiciones de reproducción social en las comunidades indígenas vinculadas a la hacienda tradicional y el "huasipungo" como unidad económica familiar entró en crisis, así ocurrió con las comunidades indígenas de Licto y Flores estudiadas por Carrasco y Lentz (1988).

Los primeros éxodos migratorios indígenas coinciden con el desplazamiento espacial de las clases medias y altas quiteñas, que abandonaron el centro de la ciudad para asentarse en las nuevas urbanizaciones del norte y los valles, con la consecuente desactivación del centro como área económica, el deterioro de sus edificaciones, la invasión de calles por vendedores ambulantes y la generalización de un ambiente de delincuencia e inseguridad. El estropeado centro de la ciudad fue el lugar de arribo de las iniciales migraciones indígenas, abandonado con la expansión metropolitana.

La motivación compartida entre la mayoría de migrantes indígenas al llegar a la ciudad era conseguir trabajo y obtener ingresos lo más pronto posible, por lo que los primeros migrantes se dedicaron a ser estibadores y cargadores en los principales mercados de la ciudad, especialmente en San Francisco, San Roque y Santa Clara en el centro

de la ciudad, aunque, literalmente, había cargadores indígenas en todos los mercados de Quito hasta entrados los años 90. Si bien todavía algunos continúan en el oficio de carga y estibaje, progresivamente muchos indígenas migrantes se dedicaron al comercio de alimentos, verduras y frutas en consignaciones y de modo ambulante; otros diversificaron las actividades de venta al detal de ropa y accesorios de uso personal; a la recolección y reciclaje de chatarra menor; a la venta de artesanías en tiendas, mercados y de modo callejero, entre otras actividades.

Las migraciones indígenas provienen principalmente de las comunidades de las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura y Pichincha. El flujo migratorio sigue un patrón de emplazamiento espacial en los barrios periféricos de los extremos de la ciudad. De acuerdo con mi observación de los asentamientos, encontré que, por ejemplo, los indígenas migrantes tiguas de Cotopaxi se asientan preferentemente en el barrio de Cutuglahua, los de las comunas de Chimborazo en Chillogallo, los de Cayambe en Miraflores y los de Otavalo en Carapungo y Calderón.

Como bien lo ha señalado Jos Demon (2012), no se dispone de información detallada sobre la cantidad de indígenas que viven y trabajan en el DMQ, no hay conteos fidedignos de los indígenas urbanos, cuestión que se dificulta porque varias familias migrantes todavía se registran como comuneros en sus lugares de origen, o por cierta actitud de ocultamiento de la adscripción comunitaria en la ciudad. Demon estima que la población indígena migrante en la capital puede oscilar entre 40 mil y 60 mil personas, una gran mayoría parece provenir de la provincia de Chimborazo (172).

Según un estudio situacional, citado por Demon, realizado en 2005 para la OSG Jatun Ayllu, que congrega a veinticinco organizaciones de indígenas residentes en Quito, tanto protestantes como católicos, dedicados al comercio en tiendas y ambulante, mostró que el 99 % de sus integrantes procedían de la Sierra: 19 % originarios de la provincia de Cotopaxi y 75,6 % de Chimborazo (173). Asimismo, de acuerdo con un testimonio recogido en el estudio de Demon, se evidencia que hay

varios lugares de concentración de la población indígena migrante que ratifican el patrón de emplazamiento espacial:

> Nosotros tenemos varios grupos de migrantes aquí. Los de Chillogallo y los de San Roque son de la parroquia de Punín, los de San Martín al Sur y los del barrio Atucucho son de la parroquia de Cacha [...]. Estamos en contacto con un grupo de Cacha que se encuentra por la avenida Amazonas. Hay un gran número de indígenas de Chimborazo por el Camal en el barrio La Ecuatoriana. Y también están los migrantes que se asentaron en San Miguel del Común al norte de la ciudad, que nos dijeron que fuéramos para reunirnos (173).

Los indígenas migrantes residen en los barrios periféricos en condiciones de pobreza, pero sus actividades de comercio ambulante al detal realizan por todas las calles, avenidas, plazas y barrios de la ciudad. En la actualidad, los indígenas migrantes forman parte del paisaje urbano quiteño, es común encontrarles en los lugares de mayor aglomeración de gente, en los sitios de congestión vehicular por el que transitan varias líneas de transporte público, cumpliendo distintas actividades económicas. Lo que empezó como un oficio básico en los mercados de la ciudad, con el paso del tiempo, se convirtió en una inserción ocupacional colectiva y diversificada, en algunos casos exitosa.

Una muestra son los migrantes oriundos de la comuna de Cacha en Chimborazo que, forzados a migrar debido a la erosión del suelo, llegaron a Quito en los años 70 con el propósito de compensar su carencia material, dedicándose a la venta ambulante de verduras y frutas. Cuatro décadas después es sorprendente, dice Demon, “encontrar que en su gran mayoría los indígenas cacheños son propietarios de tiendas de verduras y frutas en los barrios populares del norte y sur de la ciudad” (173). Por medio de las iglesias evangélicas a las que pertenecen conformaron redes de intercambio y ayuda, obteniendo créditos, apoyo legal y capacitación.

Otro grupo que evidencia la capacidad de adaptación colectiva son los indígenas originarios de la comuna de Gulalag, parroquia de Punín, provincia de Chimborazo, quienes igualmente afectados por la erosión del suelo migraron a la ciudad y empezaron como estibadores y cargadores en el mercado de San Roque en el centro de la ciudad, lugar

de su residencia habitual. Con el tiempo ampliaron sus actividades a la venta ambulante de ropa, mochilas, gafas y accesorios de uso personal en general; cuando el municipio puso en venta los locales en los centros comerciales populares, adquirieron varios, luego compraron once locales en el centro comercial de Chiriyacu al sur de la ciudad, cuatro locales en el centro comercial El Tejar y más locales en otro centro comercial del sur (180), consolidando sus redes comunitarias que combinan el comercio fijo y ambulante.

Estos migrantes se reconocen y funcionan como la Comunidad Gulalag San Roque en todas sus actividades en la ciudad; consiguieron un comodato por diez años para el complejo comunal de vivienda; mantienen una tienda comunitaria de alimentos, una guardería, un taller de confecciones; adquirieron una casa de varios pisos y múltiples habitaciones en el sector de La Magdalena y, recientemente, dos hectáreas de terreno al sur de la ciudad, en el sector La Cocha colindante con el barrio Campo Alegre, donde están empezando a construir un lotización de vivienda para las familias jóvenes indígenas.

Dos factores, señala Demon, fueron decisivos en el grupo de Gulalag: uno, que supieron convertir en una ventaja el hacinamiento en que vivían, a costa de las relaciones interpersonales reprodujeron la vida comunitaria en la convivencia, recreando relaciones de reciprocidad y afinidad que les permitió ahorrar y capitalizar para ampliar sus negocios; otro, fue la oportuna decisión de quedarse definitivamente en Quito, por más de tres décadas tuvieron una doble residencia en la ciudad y la comuna, un periódico ir y venir entre el campo y la ciudad, hasta que decidieron quedarse, proyectándose económica y residencialmente en la urbe (189). En ambas situaciones, los migrantes indígenas de Cacha y Gulalag, a más de su condición de católicos y evangélicos, continuaron con sus prácticas culturales comunitarias, lo que les permitió desplegar estrategias colectivas de inserción económica y residencia definitiva en la ciudad.

Los casos son ilustrativos de que los indígenas migrantes, en medio de la marginalidad, se acoplan a la ciudad y dinamizan la economía de servicios, pero la ciudad les segrega, les aísla, como ocurrió en el centro de la urbe. Los indígenas migrantes conviven con mestizos pobres en los barrios

periféricos de la ciudad, en el Centro Histórico conviven en el barrio de San Roque y en los barrios contiguos, a los cuales el municipio les impuso una barrera de exclusión. En 2003 la política municipal, al sacar a los vendedores ambulantes y restaurar las áreas ocupadas del Centro Histórico, creó una "situación artificial" de mejora en el perímetro nuclear del centro, aislándoles de los barrios pobres pericentrales, en palabras de Demon: "Se conformó una isla de belleza en medio de una región de poblaciones pobres" (174). El complejo habitacional de la Comunidad Gulalag San Roque quedó justamente al borde del perímetro delimitado por las calles La Ronda y 24 de Mayo, que fijaron la frontera espacial de discriminación urbana.

Otra perspectiva contestataria, desde la alteridad de la migración indígena, es la formación de las nuevas identidades de las mujeres jóvenes indígenas que realizan trabajo doméstico en Quito. Asumiendo una "ciudadanización" desde adentro, desde el lado indígena erigen una imagen que corresponde a la generación actual de las jóvenes indígenas ciudadanas, con que impugnan la imagen racializada y "estereotipada" de lo indígena, cimentada "desde la clase dominante", afirma Ríos (2011, 20). Es la experiencia de las jóvenes migrantes de la comunidad de Atapulo en Maca Grande de la provincia de Tungurahua, que migran temporalmente a la ciudad para desempeñarse como empleadas domésticas y establecen un flujo de nuevas relaciones de adscripción entre el lugar de trabajo, el espacio de socialización y la comunidad de origen.

Para las jóvenes indígenas migrantes los espacios de socialización urbana son los parques de la ciudad, convertidos en lugares de concurrencia de las indígenas domésticas y los jóvenes mestizos igualmente inferiorizados por su condición de pobreza, excluidos ambos de los "espacios legítimos ciudadanos". Estos parques, en los que se aglomeran ritual y festivamente los pobres de la ciudad, se transforman en los espacios donde, al mismo tiempo que se disipa el origen rural, se enlazan las expectativas urbanas de los excluidos (42).

Es el caso del parque El Ejido, reflexiona Ríos (2011), donde mestizos empobrecidos e indígenas en un acto de subversión del orden social ritualmente recrean sus nuevas subjetividades urbanas, mediante interacciones socialmente marginales pero con "sentidos y significados"

que contienen la discriminación y atenúan las diferencias étnicas. Indígenas y mestizos, en un juego de la imaginación, crean sus propios espacios de valoración y orgullo.

No obstante, el parque para muchos "mestizos e indígenas de élite" se está transformando en un lugar estigmatizado por la presencia de la gente marginal, en un lugar de riesgo por la concurrencia de indios y empleadas domésticas, en una suerte de "no lugar", aunque para los jóvenes mestizos y migrantes indígenas el parque representa un lugar con sentido e identidad (42-3). El Ejido revela distintos simbolismos, al tiempo que es un sitio representativo de la histórica política liberal, es un referente del ornato de la ciudad, una plaza de exhibición de pintores populares y el terreno de recreación de nuevos sentidos urbanos de los jóvenes indígenas migrantes.

Mientras tanto en el lugar de trabajo, en la casa familiar, parecerían atenuarse las diferencias culturales y étnicas. Allí, las jóvenes indígenas desarrollan mecanismos de adaptación para sentirse "protegidas y cuidadas", usando intencionadamente el bilingüismo kichwa-castellano según las situaciones; visten ropa parecida a la de sus empleadoras, evitan el uso del mandil o uniforme porque ratifica la diferencia cultural y se vuelven diestras en el uso de los electrodomésticos como instrumentos de trabajo. Es un acomodo individual a la modernidad urbana, con el que tratan de reemplazar simbólicamente la relación opresora de servidumbre por la relación ocupacional de "jefa y empleada" (89-98). En los lugares del trabajo doméstico, las jóvenes indígenas migrantes reconfiguran su inserción individual acoplándose con las rutinas de la vida urbana familiar.

En la comunidad, en cambio, las migrantes elaboran nuevas imágenes de jóvenes exitosas, recrean una pragmática manera de juventud indígena moderna, en pos de ampliar su margen de libertad, pues la cultura tradicional indígena es restrictiva con las mujeres jóvenes. Las migrantes, cuando están en la comunidad, montan escenificaciones públicas con el dinero ganado, en torno al simbolismo del gasto en alimentos y ropa, exhibiendo la imagen de que están familiarizadas con el consumo de la ciudad, así: "imaginariamente, se igualan tanto a los ciudadanos y a los indígenas adinerados" (107).

Detrás de estos juegos simbólicos públicos se encuentran los mecanismos de reciprocidad, resistencia y adaptación comunitaria a la modernidad, expresados en "nuevos juegos culturales" que compensan la "desterritorialización" de la migración, con la territorialización de imágenes locales, pues en estas nuevas representaciones indígenas la singularidad de lo local se vuelve fortaleza, afirma Ríos (109). El flujo de las nacientes subjetividades identitarias entre trabajo, socialización y comunidad, que van recreando las jóvenes indígenas migrantes de Atapulo, revela otra forma de asumir colectivamente la individualización que impone la sociedad urbana, resistiendo y adaptándose desde y con la comunidad a la ciudad, generando inéditos simbolismos juveniles indígenas constitutivos de su inserción en la ciudad.

En condiciones espaciales relativamente distintas, pero en el mismo contexto urbano de racismo e inferioridad de lo indio, otras jóvenes indígenas migrantes también reconfiguran sus referencias identitarias afectadas por la vida en la ciudad, en una singular trama de adaptaciones y continuidades tejidas entre la comunidad de origen y el lugar de trabajo, son las mujeres y niños indígenas mendigos de Calguasig, estudiados por Kate Swanson (2010).

Las jóvenes y niños indígenas mendigos se ven forzados a "negociar diariamente sus identidades", dice Swanson (20), refiriéndose a la compleja situación callejera de los indígenas migrantes que mendigan en la ciudad y confrontan constantemente la estigmatización de la sociedad blanco-mestiza. Atrapados entre las rígidas tradiciones comunitarias y las excluyentes dinámicas ciudadanas, los indígenas mendigos son compelidos a adoptar una forma de "vida disoluta" para adaptarse a la modernidad (21). Se mueven con pequeños márgenes de libertad respecto de las cerradas tradiciones calguasigueñas, con propósitos pragmáticos de rotación en las actividades y la vida callejera.

Calguasig Chico y Calguasig Grande son comunidades indígenas localizadas en la parroquia rural de Quisapincha, en la provincia de Tungurahua, de las primeras que se crearon con la Ley de Comunas de 1937, en calidad de comuna libre, por no estar vinculada a la hacienda,

sus integrantes siempre fueron propietarios de las tierras por lo que la zona no se afectó con la reforma agraria.

Ha sido una comuna cerrada, con costumbres de vida duramente conservadas, escasamente articulada al mercado económico, que se mantuvo aislada por falta de caminos hasta entrado el año 1992, cuando se construyó la primera vía de acceso. La agricultura familiar es el eje de la economía campesina pero, al igual que ocurre en muchos lugares de la Sierra ecuatoriana, los campesinos han debido complementar su subsistencia con actividades extraagrarias: comercio, servicios, artesanías y migración; en el caso de la comuna de Calguasig, mediante la migración temporal de las jóvenes y niños a las dos ciudades más grandes del país.

La mendicidad es parte de la estrategia comunitaria de reproducción social, dado que se migra de forma permanente y en períodos cortos que reportan recursos familiares. Mientras las mujeres jóvenes y los niños migran, los hombres y mujeres mayores se quedan en la comunidad en labores de pastoreo y agricultura; migran por separado las mujeres y los niños, con el propósito de obtener dinero para adquirir los alimentos de la dieta diaria, cubrir los costos educativos, adquirir ropa, zapatos y bienes (51). La migración a la ciudad y la mendicidad callejera forman parte de una suerte de distribución de responsabilidades familiares para acceder al dinero y los recursos que de otra manera no conseguirían.

La mendicidad se explica por la necesidad familiar de disponer de dinero, migrar para obtener ganancias y ahorrar para adquirir viviendas, animales y satisfacer necesidades básicas, y porque las jóvenes y niños lo pueden conseguir debido a que tempranamente participan en distintas labores: realizan tareas domésticas de cuidado, alimentación y cocina; pastorean el ganado; intervienen en las siembras, cosechas y en la alimentación de animales, por lo que en Calguasig los niños a los diez años están considerados en condiciones de dirigir una familia, han adquirido las destrezas y conocimientos necesarios para "vivir por su cuenta" (124). Calguasig, una comuna cerrada, hostil y desconfiada de los extraños, trasladó esta actitud a las calles, empezó con las migraciones a las plantaciones costeñas en los años 60, enfrentó una abrupta mo-

dernización en los años 70 y en los años 90 comenzó con las primeras migraciones de mujeres y niños mendigos a las ciudades (130).

En Quito los niños indígenas de Calguasig se involucran en distintas actividades callejeras que les provean ingresos, pasan de una ocupación a otra, hacen de todo: venden chicles, flores, comida, lustran zapatos, cuidan automóviles, trabajan en los mercados, mendigan y actúan haciendo piruetas en los semáforos.

En medio de la complejidad de la problemática de la niñez trabajadora callejizada en Quito, los niños indígenas mendigos están en una situación sui géneris, representan algo menos del 7 % de los niños trabajadores de la calle y son designados según la categoría municipal como “trabajadores temporales”. En 1997 se estima que eran 200 familias indígenas las que mendigaban en la ciudad, y un aproximado de 500 a 600 niños indígenas de Quisapincha y Pasa mendigaban en condiciones rotativas, la mayoría de Calguasig (152). Conforman una minoría singular del trabajo infantil callejizado que, pese a su condición de población vulnerable, es esquiva a una visión y tratamiento integrales.

El trabajo en la calle se realiza en arduas condiciones de contaminación atmosférica, intensa exposición solar, riesgos de accidentes de tránsito, expuestos a la violencia social y en jornadas de doce horas diarias, luego de lo cual “se apiñan en pequeños cuartos rentados en cualquier sitio, donde de dos a diez individuos comparten colchones de cartón prensado en el piso” (164). Los ingresos son variables pero siempre superiores a las exiguas rentas que deja la agricultura, puede ser más alto que el ingreso que obtienen las niñas y mujeres jóvenes como trabajadoras domésticas, además de que entre los niños indígenas ser mendigo es más valorado que ser empleada doméstica, porque los niños se ven a sí mismos como emprendedores que venden productos (165).

De regreso a la comunidad, las jóvenes indígenas continúan con su educación, pues migran a trabajar de lunes a viernes y retornan a estudiar los fines de semana, con los recursos obtenidos cubren sus costos, además de que adquieren alimentos, ropa y bienes para la familia. Los niños también contribuyen con el dinero ganado para los gastos familiares, complementan los costos de la agricultura, adquieren alimentos, ropa,

herramientas y cuando logran algún ahorro invierten en mejoras materiales de la vivienda, y realizan las fiestas familiares y comunitarias con cierta "ostentación" frente a la generalizada pobreza de la comunidad.

Detrás de las sonoras festividades están las prácticas de reciprocidad andina, con las que se redistribuyen los recursos en la comunidad, la familia y los individuos. Así, la mendicidad contribuye al sostenimiento de la economía familiar y al mantenimiento de la vida comunitaria.

De ahí que las jóvenes y niños mendigos de Calguasig han perfeccionado sus tácticas de adaptación a los ambientes callejero citadino y familiar comunitario, deliberadamente visten ropas tradicionales cuando están en la comunidad, mudándose de indumentaria conforme las situaciones que viven en la ciudad (174). Al igual que hablan intencionadamente el kichwa o el castellano según las situaciones en la calle y la comunidad, en pos de mantener sus cambiantes identidades en el continuo entrar y salir de los escenarios urbano y rural. La mendicidad para los jóvenes de Calguasig es asumida como un trabajo, en lugar de vestirse con sus mejores prendas, utilizan la indumentaria de trabajo como si fueran a las faenas del agro, se visten convenientemente prendas gastadas y sucias que provocan lástima y los identifica como mendigos.

En la ciudad la creciente inferioridad de los indígenas mendigos les conduce a un aparente callejón sin salida porque, a más de los estigmas racistas de lo indio, están los desprecios a las madres que abandonan a los hijos y la humillación a los propios niños mendigos, lo que ahonda la discriminación. "Lejos de ser víctimas", las mujeres y niños indígenas lidian y tratan las identidades estigmatizadas en la ciudad, pues han aprendido a usar estratégicamente la calle. La mendicidad y venta callejera de chicles se han convertido en medios significativos para enfrentar la pobreza, de ello han hecho su especialidad con elementos "tácticos y *performativos*", aunque los indígenas de Calguasig siguen siendo pobres, no son los más pobres del país (210).

Para ellos la mendicidad es algo más que una forma de sobrevivir, sus ingresos enlazan cierta ostentación y estatus, la realización educativa y el simbolismo del consumo, pero la ironía es que la mendicidad se convirtió en la forma de enfrentar la pobreza y de adaptarse a la moder-

nidad; es una manera de salir adelante, dice Swanson (249). Las opuestas situaciones de mendicidad y prosperidad son las caras de la modernidad colonial urbana para los jóvenes indígenas y niños migrantes, al igual que para los demás mendigos de la ciudad.

No obstante, los niños y las jóvenes indígenas han aprendido a manejar sus identidades flexiblemente, en la continuidad que han construido entre la calle y la comunidad, entre la ciudad y el campo, recurriendo al lenguaje, la indumentaria, la educación y el consumo, con los que resignifican su pertenencia paralela a lo rural y lo urbano. Al igual que otros grupos, están redefiniendo el sentido de ser mujeres y jóvenes indígenas en el siglo XXI, en medio de un contexto discriminatorio que privilegia el blanqueamiento y racializa aún más la mendicidad indígena. Sus esfuerzos no escapan a la segregación urbana, pues los "discursos de los derechos de los niños, género, raza y etnicidad", paradójicamente, argumentan para apartarles de las calles, y aunque ese no sea su propósito, coinciden con la ideología municipal de "sanear la imagen urbana de estos otros individuos" (251), que deben erradicarse y volver al campo de donde vinieron.

De este modo, las experiencias brevemente reseñadas de los indígenas migrantes en Quito son ilustrativas de sus esfuerzos de adaptación en medio de las condiciones adversas de discriminación y racismo que acompañan culturalmente la expansión metropolitana, empeñada en el blanqueamiento y occidentalización de la sociedad quiteña.

Revelan las capacidades de contestación a la modernidad colonial de la ciudad, oponiendo a la individualización ciudadana las iniciativas solidarias de reproducción social. En el camino de alteridad emprendido por los indígenas urbanos en Quito, tres elementos son decisivos: la continuidad de la comunidad en la ciudad, la inserción económica grupal y la reificación de las identidades indígenas urbanas.

Bajo distintas formas, los indígenas migrantes continúan en la ciudad con sus matrices comunitarias de origen. Los provenientes de Cacha, mediante la trama de iglesias evangélicas, mantienen la cohesión comunal; los originarios de Gulalag crearon su propia comunidad de residencia y trabajo dentro de la ciudad, con todos los procedimien-

tos y ritualidades respectivas; las jóvenes de Atapulo fortalecen desde la ciudad a la comunidad, con el flujo de continuidades y prestaciones; algo similar ocurre con los niños migrantes de Calguasig que aportan a sostener la comunidad con el trabajo callejero. En todos los casos continuar en y con la comunidad posibilita a los indígenas migrantes actuar colectivamente dentro de la ciudad, convirtiéndose, al mismo tiempo, en una forma de resistencia al individualismo y de entrada colectiva en la modernidad.

Las inserciones económicas grupales revelan la vigencia de las instituciones culturales de los pueblos indígenas para el trabajo, inmunes a las oportunidades individuales anteponen las redes familiares, comunitarias y de afinidad con las que establecen contactos, reciben apoyo y realizan las actividades de trabajo en la ciudad.

La inserción grupal en redes como estrategia económica de reproducción social, en condiciones de marginalidad y exclusión, muestra sus potencialidades para los emprendimientos de escala boyantes: las redes de tiendas de los indígenas de Cacha, el complejo de almacenes y puestos volantes de los indígenas de Gulalag, los flujos de socialización de las jóvenes de Atapulo y las tramas callejeras de los niños de Calguasig, son evidencias de una economía popular y solidaria emergente que se construye desde abajo, por medio de redes con continuidades económicas entre el campo y la ciudad.

Finalmente, los indígenas migrantes, en sus esfuerzos por resignificar el sentido de lo indígena urbano, demuestran que la identidad cultural no se pierde al distanciarse del territorio, sino que se recrea con las apropiaciones espaciales de la ciudad: en el uso estratégico de la calle, socializando en los parques, desplazándose por las vías para el comercio, o impregnando de etnicidad los centros comerciales populares, lugares todos en los que la impronta ancestral contribuye a la reificación de las adscripciones identitarias en los nuevos escenarios urbanos.

Dejar atrás la servidumbre opresiva y reemplazarla con las modernas relaciones entre jefa y trabajadora, entre empresario y cliente, en las actividades económicas de los indígenas migrantes, más que exhibir simples valores capitalistas, evidencian los esfuerzos por superar el

racismo y los estigmas de inferioridad, buscando relacionarse desde la diferencia cultural con sus propias identidades étnicas.

Representaciones identitarias afroquiteñas

La población afroecuatoriana es predominantemente urbana, la mayoría de negros están asentados en casi todas las ciudades grandes, intermedias, pequeñas y en las cabeceras cantonales. Quito es la segunda ciudad con la mayor concentración de población afrodescendiente del país, cuestión que requiere algunas precisiones.

De acuerdo con las definiciones del Censo 2010, los afrodescendientes incluyen a los negros y mulatos. La población afrodescendiente en el distrito metropolitano se asienta en los barrios periféricos, algunos de los cuales están en las interfases urbano-rural, esto es en las áreas urbanas densamente pobladas, pero todavía con jurisdicción de parroquias rurales, por ejemplo, en Calderón-Carapungo donde habitan 11 652 afrodescendientes, Conocoto con 2 711, Tumbaco con 1 850 y San Antonio con 1 564, entre otras.

Considerando la continuidad de la mancha urbana capitalina que incluye las 31 parroquias urbanas, y 21 de las 33 parroquias rurales, conforme los datos del Censo 2010, viven en la ciudad de Quito 103 677 personas afrodescendientes, que equivalen al 8 % de la población urbana metropolitana y al 4,6 % del total de la población del distrito metropolitano (INEC 2010a). La casi totalidad de la población afrodescendiente del cantón Quito, esto es el 98 %, reside en el área urbana metropolitana, y equivale al 88,9 % de la población afro de la provincia de Pichincha (INEC 2010). Asimismo, los afrorresidentes en la capital corresponden al 13,3 % de la población afro urbana nacional, y representan el 9,9 % del total de población afroecuatoriana (INEC 2010a).

La ciudad con mayor población afro del país es Guayaquil con 246 365 personas, que equivalen al 21 % de afroecuatorianos; la segunda Quito con 103 677 personas equivalentes al 9,9% de afroecuatorianos, y la tercera Esmeraldas con 86 968 (8,3 %). Después, en sentido descendente, están varias ciudades: Durán con 25 048, Machala con 21 907, Manta con 16 919, Santa Elena con 12 956 y Portoviejo con 12 551

(2010a). La provincia de Guayas es la de mayor población afrodescendiente con 352 077 personas equivalentes al 33,8 % de afroecuatorianos, luego la provincia de Esmeraldas con 234 511 (22,5 %), Pichincha con 116 567 (11,1 %), Manabí con 82 260 (7,85 %) y Los Ríos con 47 649 (4,55 %) afroecuatorianos (2010a).

Solo en las provincias de Esmeraldas y Manabí la población rural afro es mayor que la población urbana, en las demás provincias la población urbana predomina sobre la rural. En términos absolutos, la población afrodescendiente registrada en el Censo 2010 fue de 1 041 559 personas, equivalentes al 7,1 % de la población ecuatoriana. De la población afro el 74,3 %, esto es 774 486 personas son urbanas, lo que equivale al 8,5 % de la población urbana nacional, y los afrodescendientes rurales son 267 073 personas, el 25,7 % de la población afroecuatoriana (INEC 2010a).

Pese a la documentada presencia de negros desde la fundación española de Quito, de su concurrencia en la historia de la capital y de las importantes migraciones afro en la segunda mitad del siglo XX (Whitten 1995), lo afro en Quito ha sido tratado como algo inexistente, intangible, carente de registro.

Recién con el Censo del año 2000 se tuvieron los primeros datos fehacientes de la población afrodescendiente en Quito, hasta ese momento no se tenían registros oficiales de los negros en el país ni de cuántos habitaban las áreas urbanas y rurales, menos aún sobre los residentes quiteños. Las cifras disponibles eran estimaciones bastante acertadas de las pocas personas que colaboraban y conocían la población afro, especialmente de los misioneros combonianos que promovieron en los años 80 las organizaciones iniciales de afros en la ciudad.

La ausencia de información local de la población afro no se debía solo a una limitación metodológica en el registro, sino que formaba parte de la racialización de la sociedad blanco-mestiza sobre la población afrodescendiente, para la que simplemente no había negros en Quito. No se concebía la posibilidad de que haya negros residiendo en la capital, se presuponía que los que se veían en la urbe estaban de paso y eran

considerados unos “extraños intimidantes”, pues sus lugares propios eran el valle del Chota o la provincia de Esmeraldas, no la ciudad.

Como lo señaló Carlos de la Torre, al negar a los afrodescendientes su condición de habitantes de la ciudad, se los estigmatizó como “invasores o migrantes temporales” que deberían retornar a sus lugares nativos. Negar su presencia forma parte de un arquetipo congelado en el tiempo que arrincona a los negros a la condición de población rural, como habitantes del campo o la montaña, cuestión que también ha sido asumida entre algunos líderes del movimiento afroecuatoriano, con lo que se “invisibilizan las vivencias y experiencias de los negros de la ciudad” (2002, 32).

Los medios de comunicación difundieron el imaginario racializado de las ciudades como los ejes de la identidad mestiza y referentes de la ciudadanía. Con las representaciones negativas de la cultura afro contribuyeron a la configuración de un orden racial en correspondencia con el espacio ecuatoriano: mientras en las ciudades prospera la modernidad porque son el asiento de la población blanco-mestiza, en las zonas rurales pervive la inferioridad racial, el retraso y el salvajismo, dado que están habitadas por los no blanco-mestizos.

Era el sentido central detrás de las representaciones y simbolismos recreados, por ejemplo, en la revista *Vistazo* analizada por Jean Rahier (1999), que cimentaban la visión de que en las ciudades no caben los negros, dado que son y deben permanecer marginales, constituyen lo que el autor, parafraseando, señaló como el “último otro”, esto es no ser parte del mestizaje oficial (75).

Las representaciones mediáticas afro reificaron su naturalizada condición rural, por la que los afros urbanos vistos fuera de su lugar originario eran convertidos en depredadores sociales y asociados con violencias de todo tipo; en cambio en las zonas rurales son asemejados con músicas exóticas, extrañas e inofensivas costumbres culturales (91). Por más de cuatro décadas, la revista *Vistazo* cimentó un imaginario negativo de lo afro, que apoyó a divulgar el bipolar mensaje discriminador: los negros rurales son pasivos y los negros urbanos se convierten en “peligrosos, salvajes y sanguinarios delincuentes”.

Desdeñado, el pueblo afro devino marginal al proyecto de identidad nacional, cumpliendo el papel del "último otro" en los imaginarios blanco-mestizos, esto es hacer de referente de lo no deseado, de lo opuesto a lo civilizado, por lo que tampoco está en los mitos de "blanqueamiento" de la ecuatorianidad. Es un imaginario nocivo de la cultura afro, convertido por los medios de comunicación en "sentido común nacional", afirma Rahier (106).

La racialización afro está largamente enraizada en los fundadores del pensamiento y de la identidad blanco-mestiza nacional, bifurcándose también hacia los pioneros de las ciencias sociales del país que aseveraron que los afroecuatorianos tenían "predisposiciones innatas a la criminalidad" (De la Torre 2002, 33). El estigma afro, difundido por todos los estratos de la sociedad quiteña, fue interpretado por la policía de la ciudad como la obligación de salvaguardar a los ciudadanos del peligro de los negros, según las declaraciones policiales vertidas a un medio de comunicación quiteño a mediados de los años 90, acerca de la propensión delincuencial de los negros en los barrios pobres (33).

Los primeros asentamientos afro en Quito fueron a raíz de las migraciones rurales provocadas por la reforma agraria de 1964, que desplazó hacia la ciudad a campesinos del valle del Chota y Mira, obligados a trabajar en oficios informales y degradados, los hombres como cargadores en los mercados, peones de construcciones, guardaespaldas, y las mujeres como empleadas domésticas, lavanderas y cocineras (49-61). Arrinconados por la doble condición de pobreza y racismo que les imposibilitaba acceder a vivienda digna, debieron establecerse en los tugurios y conventillos de los barrios Las Casas, Pambachupa y Toctiuco en las laderas centrales del Pichincha.

Los negros fueron atraídos por la ilusión de que en la ciudad había oportunidades para mejorar sus vidas, de que ahí encontrarían condiciones de un porvenir para sus familias; no pensaron que la ciudad era discriminatoria con los pobres, excluyente de lo ajeno y violenta con los negros, comenta Ocles:

> vemos como toda la gente comienza a salir de sus recintos, de sus comunidades, justamente por eso, por buscar mejores días, puesto que

> muchos de ellos no alcanzaron un nivel de estudio, muchos de ellos eran analfabetos. Por eso pensaron que acá en la ciudad iban a tener la posibilidad de desarrollarse, al encontrarse con un fenómeno que en sus ciudades, en sus comunidades no lo tenían, como que fue cambiando su visión, por ejemplo, el mismo hecho de encontrarse con actos hostiles, eso hacía que los hombres y mujeres de aquel entonces tuvieran que recurrir a otro método de defensa, y el método de defensa era contestar agresión con agresión. (2014, entrevista personal)

Pese a la hostilidad que encontraron en la ciudad, los afrodescendientes, afectados por el empobrecimiento de la crisis agraria, continuaron llegando a la urbe. Con la segunda ola de migrantes rurales en los años 70, la población afro se diversificó, ya no eran solo negros provenientes del valle del Chota y Mira, sino también de distintos lugares de Esmeraldas que continuaron con el patrón de asentamiento en los barrios periféricos: La Primavera, San Vicente y El Condado al noroccidente, y La Ferroviaria, La Forestal y Chaguarquingo al sur. En los años 80, con el auge de las tomas de tierras en la ciudad, más migrantes afro se dispersaron en los diferentes barrios periféricos formados algunos por invasiones: Pisulí, La Roldós, Caminos de Libertad, Atucucho, San Carlos, Santa Anita, Comité del Pueblo, La Bota, La Quintana, Carcelén Alto y Bajo, Corazón de Jesús, Carapungo, Luz y Vida, San José de Morán, Solanda y San Luis de Chillogallo (98).

Salvo el caso excepcional del minúsculo barrio África Mía, no hay barrios en Quito que sean habitados única y completamente por afrodescendientes, pues en los treinta barrios periféricos donde están densamente agrupados los asentamientos afros, conviven con otros sectores populares urbanos, mestizos e indígenas, igualmente empobrecidos. El proceso reciente de formación de la mayoría de barrios periféricos de Quito ha sido olvidadizo con el aporte de los afrodescendientes, los barrios les deben su participación en las luchas viviendísticas, especialmente durante las tomas de tierras que permitieron la presión y negociación de terrenos. Digo olvidadizo con los afros porque fueron utilizados como fuerzas de choque, en los momentos álgidos de las invasiones y posesiones hasta cuando se consiguieron los terrenos, luego en

el reparto de lotes no fueron considerados, como lo asevera Juan Carlos Ocles, citado en Vera (2015):

> generalmente todas las invasiones en la ciudad de Quito se han hecho con la gente afro, pero el proceso de adjudicación de los lotes después ya no se ha dado a los afros, sino a los mestizos, a cualquiera, siempre se ha utilizado al pueblo afro pero a la larga quienes tenían posesión de los terrenos era otra gente. Si cogemos todo el noroccidente es historia de invasión y los primeros fueron afros, si cogemos toda la parte del Comité del Pueblo, La Bota, Vencedores o Luchadores de Alfaro son también invasiones afros, y si tú haces ahorita un censo, descubres que quienes están posesionados de los terrenos no son los afros, y hacen que salgan de su posesión […], cualquier mecanismo utilizaban para sacarles (252).

El estigma de peligrosidad de los negros fue manipulado por los traficantes de tierras y las dirigencias barriales, especialmente en las primeras fases de la formación de los barrios periféricos, y representa otra forma de segregación racial dentro de la marginalidad urbana. Los afros que lograron posesionarse en los lotes durante las invasiones estuvieron más expuestos a las sobreventas ilegales de sus lotes y amenazados constantemente con desalojos, por lo que edificar prontamente una vivienda era la condición para asentarse en el lugar y empezar con el dramático camino de acceso a infraestructura, servicios, equipamiento y en algún momento la regularización del asentamiento para la obtención de las escrituras individuales, pero lo más importante, señalado por Rocío Vera (2015), era crear "las territorialidades" que les permitieran vivir con dignidad. En el camino emprendido, el rol de las mujeres y las redes de solidaridad familiares fue decisivo, permitiéndoles ubicarse en el barrio y asentarse en la ciudad, "las mujeres fueron las que movilizaron a las familias para participar en los procesos de invasión, incluso cuando implicaban arriesgar la vida" (253).

Desde que arribó a la capital, el mayor elemento de hostigamiento y exclusión que el pueblo afro debió enfrentar fue el estigma de peligrosidad y delincuencia ejercido en todos los planos de la vida individual y colectiva. En los pocos estudios sobre los afro quiteños (De la Torre 2003, Antón 2007, Ocles 2012, Delgado 2013, Ramos 2014 y Vera 2015),

son coincidentes los testimonios acerca del cotidiano y doloroso atropello que han sido víctimas las mujeres y hombres afrodescendientes, ejercidos por varios tipos de agresores y agentes del orden. Responder al estigma delincuencial de los afros en Quito fue uno de los factores que motivaron a su organización, reflexiona Juan Carlos Ocles:

> en rechazo al asesinato de Mireya Congo el 6 de diciembre de 1996, que sucedió en la Quito Sur. Este hecho fue realmente el que logró levantar y llamar la atención del pueblo afro para que se organice. Tomando en cuenta que ese año 96 fue súper fatídico para la población afro, porque hubo cualquier cantidad de asesinatos y linchamientos por parte de miembros de la Policía Nacional a nombre de la sociedad, supuestamente porque se trataba de "delincuentes". (2014, entrevista personal)

En el proceso organizativo del pueblo afro en Quito, se distinguen tres momentos diferenciados: el inicio, con la creación de las primeras organizaciones urbanas afro; luego, un lapso de efervescencia de las movilizaciones afro con la formación de las OSG, y posteriormente la incorporación de las demandas en el gobierno local.

Es un ciclo organizativo en el que cada momento se solapa con el siguiente, en una secuencia ascendente de demandas y reivindicaciones, junto con el incremento organizativo en un comienzo, pero propenso luego a su disgregación. El breve ciclo responde a su propia dinamia de activación sociocultural, pero en la dimensión espacial se enmarca en la tendencia general de auge y dispersión del movimiento barrial quiteño, con la diferencia de que la demanda de revitalización étnica del pueblo afro le confiere un sentido singular a la presión colectiva.

El primer momento fue el despegue organizativo de los afroquiteños, al comienzo desde una plataforma ideológica y luego en los barrios periféricos, el que empezó a fines de los años 70 y se extendió hasta comienzos de los años 90. Influenciados por las ideas y luchas internacionales de los negros en Estados Unidos y Colombia, y luego del primer Congreso de la Cultura Negra en América, con el apoyo de la Fundación Interamericana, se creó el Centro de Estudios Afroecuatoriano (CEA) en Quito y Guayaquil, integrado por estudiantes afrodescendientes en la ciudad preocupados por su identidad (Vera 2015, 180).

El CEA, animado por Juan García, desde entonces "el guardián de la tradición y la memoria", empezó un largo camino de recuperación de la memoria oral de los negros del Chota y Esmeraldas, traducida en una amplia difusión editorial con los *Cuadernos Afroecuatorianos*, bajo el principio ideológico de que el conocimiento comunitario está en la base de la identidad afro (181). El minucioso trabajo de recopilación y reflexión de las tradiciones y cultura del pueblo afro emprendido por Juan García, más allá de la experiencia del CEA, ha sido uno de los cimientos del posterior camino organizativo y de revitalización cultural del pueblo afro.

Tras varios años de acción el CEA se desintegró y muchos de sus integrantes se reconstituyeron en las comunidades eclesiales que empezaban a conformar los misioneros combonianos. Un aliado estratégico del proceso organizativo de los afrodescendientes ha sido y es la Congregación de los Misioneros Combonianos del Corazón de Jesús, que llegaron al país en 1955 con el mandato papal de evangelizar a la población afro. Luego de casi tres décadas de trabajo pastoral en Esmeraldas, con una postura progresista ganada en el trabajo pastoral, en el debate regional de las reuniones del Consejo Episcopal Latinoamericano de Medellín y Puebla, y con los aprendizajes de las primeras reuniones latinoamericanas de intercambio de experiencias de los agentes de pastoral afro, empezó el trabajo pastoral en los barrios periféricos de Quito.

Los combonianos influyeron en la Conferencia Episcopal Ecuatoriana para la creación del Departamento de Pastoral Afroamericana, con el propósito de formar comunidades eclesiales "con rostro propio y tomando en cuenta los muchos valores evangélicos presentes en nuestra cultura y buscando la unidad el pueblo negro" (De la Torre 2002, 114).

El trabajo organizativo estaba inmerso en el acompañamiento evangelizador al pueblo afro, con lo que sacerdotes y monjas combonianos educaban agentes de pastoral, enlistando a catequistas, estudiantes, jóvenes y en general hombres y mujeres con potencial de liderazgo para la promoción socioorganizativa y la formación de CEB del pueblo afroquiteño.

En respaldo a la labor educativa y de capacitación, que combinaba el aprendizaje de la historia y cultura del pueblo afro con los estudios teo-

lógicos y pastorales, se formó el Instituto Nacional de Pastoral Afroamericana Monseñor Enrique Bartolucci, desde el que impartían cursos educativos en modalidad a distancia. Asimismo, formaron el Centro Cultural Afroecuatoriano de Quito especializado en la investigación cultural, con el tiempo acumuló y puso a disposición una nutrida biblioteca y centro de documentación especializados en el pueblo afro (33).

La estrategia institucional de la pastoral comboniana se mostraba potente y logró valiosos resultados. Encajaba la formación de organizaciones y comunidades de base en los barrios periféricos, con la educación y capacitación sobre temas formulados desde la perspectiva del pueblo afro, junto con una acción evangelizadora con una teología de la dignidad del negro. Fruto de esta estrategia se creó la mayoría de organizaciones de base en los barrios con asentamientos afro, y se educaron varias promociones de jóvenes negros, hombres y mujeres comprometidos en la causa de la dignidad del pueblo afro, muchos de los cuales liderarían las nuevas organizaciones y más tarde se desempeñarían en el campo de la política nacional.

Con las primeras organizaciones creadas en Guayaquil, Esmeraldas y Quito fundaron, en 1983, el Movimiento Afro Ecuatoriano Conciencia (MAEC), enfocado en el cuestionamiento a la estructura racista de la sociedad ecuatoriana, que tenía como propósito organizar a los grupos afro en los distintos barrios de la ciudad y del país. El MAEC problematizaba la realidad de marginalidad social, económica, cultural, política y religiosa del pueblo afro en las zonas urbanas y rurales, reflexionando sobre las raíces afroamericanas y sus contribuciones étnicas a la cultura nacional. El MAEC se dedicó a la formación de organizaciones en los barrios periféricos y populares con asentamientos de población afro, conforme lo reseña Renán Tadeo en su historia de las organizaciones afroquiteñas, citada por Carlos de la Torre:

> En Atucucho se forma la Asociación Nelson Mandela; en Santa Anita catorce madres solteras forman África Mía; en La Roldós se conformó la Afro Martín Luther King dirigida por la señora Graciela Calderón; en Carcelén Franqueza Negra; en el barrio Corazón de Jesús la asociación África Son y Tambor; en Carapungo las organizaciones Raíces Africa-

> nas, Martina Carrillo, Malcom X, Hijas de Daniel Camboni y Canela; en la Ferroviaria Alta Despierta Negro. (119)

El movimiento se empeñó en recuperar y escribir la historia de los negros, recolectando datos y hechos en una narrativa desde los propios protagonistas, que a la vez servía de estímulo para elevar la autoestima del pueblo afro. El conocimiento de la historia y la recuperación de la cultura afro, conforme a la estrategia pastoral, se usaba en el trabajo organizativo barrial, por lo que las organizaciones se formaron en torno a referentes culturales de la identidad afrodescendiente.

El medio de difusión del activismo eclesial barrial fue el *Boletín Palenque* (Vera 2015, 183-5). Se trató de un período fundacional de casi dos décadas en el que se crearon las pioneras organizaciones de base del pueblo afroecuatoriano en los barrios periféricos de la ciudad, formándose veinticuatro de las veintisiete organizaciones en los diecisiete barrios capitalinos que tenían asentamientos afros.

El segundo momento corresponde al breve lapso de efervescencia de las marchas y plantones en Quito contra la discriminación afro, acaecidos durante los años 90 y comienzos de la década de 2000, y que se activó con la formación de las OSG en las seis provincias del país con población afro, las que confluyeron en la creación de la Confederación Nacional Afroecuatoriana en noviembre de 2001. Cuatro años antes, en junio de 1997, en el sexto encuentro de familias negras nació la Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha (FOGNEP), integrada por las organizaciones territoriales de base y los diversos grupos afros de los barrios periféricos (2015), como un espacio de agregación de sus demandas en la provincia de Pichincha, en la práctica condensadas en la capital.

Para emprender sus actividades la federación se constituyó en cuatro comisiones. La comisión política se encargó del trabajo de incidencia en el nivel local, ante el municipio metropolitano; la de cultura se responsabilizó de tratar sus temas a nivel nacional; la de derechos humanos continuó atendiendo las denuncias de la cotidiana agresión al pueblo afro en la ciudad; la de educación se encargó de incidir en el

sistema educativo público para incorporar el enfoque de etnoeducación en la estructura curricular (Ocles 2014).

La FOGNEP se propuso tres acciones inmediatas para consolidar su estructura organizativa. Uno, cohesionar a las organizaciones de base en la lucha contra la discriminación, el racismo y avanzar en la igualdad de derechos y oportunidades. Dos, influir en la legislación nacional para que se reconozca a los héroes negros en la historia nacional, la inclusión de la cultura afro en el currículo educativo y la declaración del Día Internacional del Negro en Ecuador. Y tres, junto con la promoción de los derechos del pueblo afro en el Plan Nacional de Derechos Humanos, por entonces impulsado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se propuso influir para el reconocimiento del pueblo afroecuatoriano en la Constitución de 1998 (2014).

La FOGNEP empezó con su "estrategia de representación" liderando la marcha denominada "Por un futuro negro, digno y bonito" en 1997, en contra de la discriminación y el racismo, demandando que se pare la ola de asesinatos que impunemente se habían perpetrado contra hombres y mujeres negros en la ciudad, y se sancione a sus responsables. Exigiendo justicia y respeto, la marcha denunció el "derecho a la vida del pueblo negro", recuerda Ocles, y fue la primera expresión colectiva del pueblo afroquiteño en el espacio público capitalino.

Si bien no fue un evento masivo, afirmó que los negros existían en la ciudad como un colectivo organizado que emplazaba el ejercicio de la ciudadanía y anunciaba que habría nuevos eventos para continuar con el camino iniciado de su reconocimiento y defensa cultural. Poco tiempo después, la FOGNEP lideraba otra marcha de las organizaciones negras hacia el Congreso Nacional, exigiendo una ley especial que institucionalizara el Día Nacional del Pueblo Negro y elevara a Alonso de Illescas a héroe nacional (Vera 2015).

El 21 de marzo de 2002 la FOGNEP protagonizó una tercera Marcha por la Dignidad del Pueblo Negro, nuevamente en reacción a la continua serie de eventos de "brutalidad policial" contra la gente negra ocurridos en los primeros meses de dicho año (De la Torre 2002, 34-5). Asimismo, lideró varios plantones delante de las entidades públicas, exigiendo la aplicación del recurso de hábeas corpus para sacar de la pri-

sión a las numerosas personas afro detenidas arbitrariamente, acciones que revelaban la perspectiva democrática adoptada por la federación de exigir el cumplimiento de los derechos ciudadanos, al mismo tiempo que visibilizaba la situación de los negros y buscaba aliados entre los "grupos que luchan por los derechos humanos".

Otras organizaciones del pueblo afro empezaron a innovar sus forma de protesta, para protegerse durante las incursiones callejeras, como lo hizo la organización Afro 29 que otorgaba "un carnet de identificación de sus miembros mediante la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos para que lo puedan presentar a la policía cuando sean detenidos injustamente" (97). Junto con la creación de la FOGNEP, algunas de las mujeres negras que se había educado en los grupos y comunidades eclesiales negras formaron en 1997 el Movimiento de Mujeres Negras (MOMUNE), con el propósito de enfrentar la discriminación a las mujeres negras en la ciudad. Realizaron en 1998 el Primer Encuentro de Mujeres Negras, y crearon la Casa Yemanyá como espacio de diálogo y gestión de proyectos de capacitación, cursos de educación compensatoria, además de varios talleres de salud y biodanza, en los que se combinaban las "relaciones de representación con las políticas de representación".

Participaron en el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Negras en 1999, en el que elaboraron la Agenda Política de las Mujeres Negras del Ecuador, y en varios encuentros de mujeres negras, hasta que el proceso organizativo desembocó, en el año 2000, en la formación de la Coordinación Nacional de Mujeres Negras del Ecuador (CONAMUNE) (Vera 2015, 196-203).

Las mujeres negras quiteñas también protagonizaron varios plantones frente a las instituciones públicas en distintos sitios de la ciudad, intervinieron en foros académicos de análisis y en eventos políticos de denuncia sobre su discriminación racial y estigmatización sexual. En este sentido, fue una victoria el plantón organizado por las mujeres negras de la ciudad y apoyado por los grupos feministas en abril de 2000, el que consiguió retirar una publicidad que denigraba el cuerpo de la mujer negra y dio lugar a la confluencia de alianzas entre grupos feministas blanco-mestizos y organizaciones de mujeres negras (De la Torre

2002, 97). En adelante, fue frecuente la convergencia programática de organizaciones de mujeres negras y grupos feministas en la ciudad.

Las mujeres negras asumieron su lucha cotidiana contra el racismo y la discriminación, con la ocupación de espacios urbanos para el despliegue de prácticas ciudadanas, como lo señaló la joven dirigente de las mujeres negras Alexandra Ocles, al explicar que la lucha buscaba "liberar territorios". "Donde nosotras estemos no permitiremos la discriminación" (96). Vista por unos como "educar al discriminador", y por otros como el esfuerzo de concienciar sobre la diferencia y la exclusión al interior de los asentamientos afros, en la convivencia diaria con los demás ciudadanos.

La supresión de la inferioridad de los afrodescendientes también es, como lo diría Juan García: "casa adentro", en el propio espacio urbano de la cultura afro, donde también es válido el metafórico principio literario de la sabiduría ancestral de "caminar y andar, andar y caminar" (Walsh 2017, 135-6), asegurándose de que la comunidad negra esté "andando al encuentro con su bienestar", y no confundida en el caminar del individualismo de las ilusiones modernizantes citadinas.

El tercer momento en el camino organizativo de los negros urbanos corresponde a lo que considero la incorporación de las demandas de los afroquiteños en el municipio metropolitano, y la desactivación de las marchas y plantones de sus organizaciones. Fue un lapso en que se dieron pasos sustantivos en dirección a la cohesión de la identidad afroquiteña, apoyados con la acción municipal, y, al mismo tiempo, vieron el declive de la capacidad de presión colectiva con la dispersión de sus organizaciones.

Las relaciones de los afroquiteños con el cabildo quiteño fueron polémicas desde el inicio del proceso metropolitano, no se plantearon la lucha barrial por la segregación urbana de los asentamientos negros, sino tres demandas prácticas ligadas a su supervivencia: el acceso a empleo, a condiciones de vivienda y a servicios de salud. Era una agenda mínima.

A fines de los años 90, en el segundo período administrativo del alcalde Jamil Mahuad, en los días previos a su renuncia para postularse a la presidencia del país, los afroquiteños plantearon su propuesta, pero la respuesta municipal fue que el gobierno estaba "abierto a todos los gru-

pos y pueblos, para todas las personas sin diferencia alguna", comenta Ocles. Sin embargo, en la práctica se evidenció que no había tal apertura; al contrario: justo por esos días se produjo un accidente de tránsito de un vehículo municipal en el que falleció una persona afrodescendiente, el indolente desenlace ratificó que persistía el menosprecio del gobierno local a los negros (2014).

Durante el período de gobierno municipal de la democracia cristiana, el pueblo afroquiteño, en palabras de su representante, "prácticamente pasó desapercibido", a lo sumo hubo cierto involucramiento en los eventos culturales durante el denominado Agosto Mes de las Artes, en el que se consideraba a los negros bajo el cliché de su alegría y sonoridad musical. "Los negros nos hemos convertido en los payasos de las fiestas de los blancos", señala irónicamente Ocles, y no le falta razón, puesto que la actitud municipal se limitaba a convocar a los grupos afro con propósitos alegóricos y festivos, generalmente en condiciones precarias que solo cubrían el transporte y los refrigerios, los demás costos de las presentaciones corrían de cuenta de los participantes (2014). Las expresiones culturales del pueblo afro, reducidas al baile y a la sonoridad musical, no eran valoradas; al contrario, servían para reproducir, en el plano artístico musical, el estigma de la identidad rural de los negros como bullangueros y festivos, cuestión que el líder afro refuta:

> la cultura del pueblo afro no solo se refleja en bailar, sino en todo lo que entendemos por cultura, es decir, como el ciclo de vida de una persona y un pueblo, en ese ciclo de vida tenemos varias acepciones que podemos trabajar y no solamente el baile [...]. Lo que he dicho en un artículo que escribí, es que utilicemos nuestro baile, nuestra danza, para hacer conciencia en la sociedad y expresar todo lo que somos, y que no solo somos baile. (Entrevista personal)

A pesar de la utilización simbólica de los negros como expresión de la diversidad cultural del distrito metropolitano, los afroquiteños volvieron a presentar la propuesta al alcalde encargado, sin ningún resultado, por lo que se replegaron a sus organizaciones en espera de la asunción de las próximas autoridades seccionales, reflexionando sobre su propuesta que, en esencia, buscaba soluciones prácticas a la compleja

situación de marginación de los afrodescendientes en la ciudad, como lo explica Ocles:

> Frente a eso planteamos una propuesta para hacer un trabajo más programático, que iba a afectar a toda la población afro: La participación del pueblo afro en todas las instancias municipales, y que seamos parte de la planificación, del diseño de las acciones que el municipio tiene para la población; en tres temas: empleo, vivienda y salud, que en esos tres temas la población afro logre acceder directamente, que no haya toda esa serie de restricciones, porque, por ejemplo, el pueblo afro iba a buscar trabajo y no conseguía, iba a buscar vivienda y no conseguía o estaba viviendo y comenzaban a quitarle los servicios básicos. Ir generando unos mecanismos para contrarrestar eso, esa era la propuesta. (Entrevista personal)

El nuevo gobierno municipal del partido socialdemócrata, presidido por Paco Moncayo, fue más abierto con los afroquiteños, pues en agosto de 2000, un día después de que asumió la alcaldía, la FOGNEP y el MOMUNE presentaron una propuesta por escrito al municipio y solicitaron audiencia con el alcalde, a los pocos días se reunieron y le expusieron la misma propuesta que habían presentado a las anteriores autoridades. El alcalde la aceptó e invitó a involucrarse en el diseño de la institucionalidad adecuada, conjuntamente con el pueblo indígena de la ciudad, pero surgieron desacuerdos entre las organizaciones de afros e indígenas acerca de la estructura, sus integrantes y los roles; luego de varios debates acordaron que sería una sola dirección con dos coordinaciones: una para el pueblo afro y otra para el pueblo indígena, cada una integrada por un coordinador, un asistente técnico y un promotor. Mientras los indígenas insistían en que la dirección sea presidida por un indígena, los afro coincidieron con la candidata propuesta por el alcalde (2014), con lo que se dio paso a la creación de la nueva dependencia municipal.

Las organizaciones afroquiteñas habían negociado con el alcalde metropolitano su propuesta. En 2001 se creó la Unidad de Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano, adscrita a la Dirección Metropolitana de Desarrollo Social y Económico con la misión de: "disminuir los niveles de pobreza, fortalecer la autogestión, y lograr la integración democrática del pueblo afroquiteño, incorporando su propia visión de desarrollo y

potenciando sus actuales recursos, su capital humano y social, mediante la construcción y puesta en marcha de políticas, planes y proyectos de desarrollo sustentable con identidad" (99).

Corporativismo afro: Cultura en lugar de movilización

Con la creación de la nueva dependencia municipal, se inauguró una modalidad de cogestión pública comunitaria entre el municipio metropolitano y las organizaciones de afrodescendientes, orientada a mejorar sus condiciones de vida, que consideraba, de partida, a los afros como parte de la ciudadanía capitalina. Operativamente, la cogestión implicaba que el municipio colocaba los recursos y delimitaba acciones dentro de su programación estratégica, mientras las organizaciones afro proveían del personal y los lineamientos socioculturales para las intervenciones; se estableció un acuerdo por el cual a los integrantes de la unidad, en representación del pueblo afro y nombrados por la FOGNEP en asamblea general anual, mediante evaluación y por pedido escrito, el municipio les renovaba sus contratos laborales (98).

En adelante, el municipio emprendió un conjunto de acciones y políticas a favor del pueblo afroquiteño, en una apertura de corte liberal del gobierno local a las culturas minoritarias, visibilizando su participación en el desarrollo metropolitano de la ciudad. Las acciones de cogestión se implementaron en cuatro ámbitos: fortalecimiento organizativo, políticas inclusivas, revitalización cultural y generación de empleo, las que están recogidas en el análisis de Ocles (100-3) sobre la incidencia política del pueblo afro, y que reseño a continuación.

En cuanto al fortalecimiento organizativo, aunque no es una función municipal, se ejecutaron actividades enfocadas a contribuir a la unión del pueblo negro, empezando con incorporar la unidad en el orgánico funcional del municipio para el período 2001-2009. Se realizó el primer "apalencamiento" del pueblo afro para debatir su agenda, se establecieron varios acuerdos entre los grupos afro y el municipio, se impulsó el palenque de la tercera edad, un convenio con el Patronato San José en favor de la niñez afroecuatoriana y se realizó el Congreso Metro-

politano de la Niñez Afroquiteña. Se promovió la inclusión de los afros en los consejos metropolitanos de Salud, Equidad, Niñez y Adolescencia.

Se formaron nuevas organizaciones afros en los barrios: Malcom X en Santa Bárbara, Carameleros Jimmy Rosero Mercado en La Marín, Unidos por Una Gran Amistad Afroecuatoriana en la segunda etapa de La Roldós; se impulsó la creación de la Casa de la Equidad para los grupos negros y sede de la FOGNEP, así como la Escuela Permanente de Liderazgo Afroecuatoriano Jonatás Sáenz para jóvenes y dirigentes (101).

En el ámbito de las políticas inclusivas el municipio capitalino promovió iniciativas contra la discriminación, como integrar la Coalición Latinoamericana y Caribeña Contra el Racismo, realizó el diagnóstico social, económico y cultural de la ciudadanía afroquiteña y formuló el Plan Metropolitano Estratégico Integral del Pueblo Afrodescendiente de Quito 2007-2015.

En 2007 se aprobó la Ordenanza Metropolitana 0216 para la Inclusión Social con Enfoque Étnico Cultural del Pueblo Afro, dentro de la que se creó el Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial (COSMEDIR), encargado del seguimiento y gestión de las denuncias de discriminación; se estableció un régimen de sanciones administrativas y reparatorias por actos de discriminación y se hizo el reglamento para la implementación de la Ordenanza 0216. Se impulsó el Foro Regional Internacional de Organismos Municipales de Equidad Racial en 2008, y en el mismo año se realizó la Declaración de Quito para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Generación de Igualdad de Oportunidades (102).

En cuanto a la revitalización cultural del pueblo afroquiteño, se incorporó la visión del pueblo afro en la Cátedra de la Ciudad 2001-2003, se creó la condecoración municipal Jonatás Sáenz para la Inclusión Social, se denominó una calle con su nombre, luego otras tres calles con nombres de personajes afro y se publicaron varios cuadernos de etnoeducación. En 2010 se realizó el Foro Nacional Ciudades Libres de Racismo, Discriminación y Xenofobia. Con la resolución C-236 de 15 marzo de 2012, se reconoció el esfuerzo del pueblo afro, y el municipio, a nombre del pueblo quiteño, pidió "perdón histórico al Pueblo

Afrodescendiente" (102) y exhortó a la sociedad a trabajar a favor del desarrollo de la población afroecuatoriana.

En el mismo año se declaró Patrimonio Tangible e Intangible del DMQ a la Cultura Afroecuatoriana, se designó el primer domingo de octubre de cada año para que las instituciones metropolitanas celebren el Día Nacional de Pueblo Afroecuatoriano y se institucionalizó el 21 de marzo de cada año como el Día Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial. Igualmente, se estableció el Decenio de las y los Afrodescendientes en el DMQ, entre el 21 de marzo de 2012 y el 21 de marzo de 2022 (103), como un período de fortalecimiento de las políticas públicas a favor de los afrodescendientes.

En cuanto a la generación de empleo, se creó el Grupo de Apoyo de Empleados y Funcionarios Afros del DMQ para la ejecución de la Ordenanza 0216, y se estableció un sistema de cupos promocionales para la población afroecuatoriana en la administración municipal. Se fomentó el ingreso a las filas policiales metropolitanas de más de doscientos afroecuatorianos, hombres y mujeres, se capacitó a quinientas personas afroecuatorianas en emprendimientos de economía social y solidaria, y se aseguró la cuota laboral del 10 % de los agentes metropolitanos de tránsito para afroecuatorianos (103).

Como se advierte, las demandas de los afroquiteños se tradujeron en un conjunto de acciones municipales en el que más de la mitad eran iniciativas "cívicas", del tipo "políticas de discriminación positiva" (Kymlicka 2004), dirigidas a combatir la exclusión racial, sin discutir sus causas estructurales. Detrás hay una postura liberal de acciones de cogestión municipal emprendidas, que es consistente con el proceso de modernidad metropolitano, en tanto se asume que el municipio capitalino, como parte del Estado nacional, es corresponsable del reconocimiento y la reproducción de los grupos culturales minoritarios en la ciudad, deviniendo ineludible la politización de las identidades culturales. Las aspiraciones de reconocimiento de los derechos ciudadanos de los afroquiteños no se eximen de los valores modernos de libertad y autonomía que refuerzan el individualismo desde la identidad cultural,

en la medida en que les confiere el escenario primordial para el ejercicio de sus derechos y autonomía.

Dada la extrema exclusión de los afros en la urbe, haber optado por la gestión de sus demandas en el municipio les posibilitó avanzar en la cohesión del pueblo afroquiteño como un colectivo con exigencias singulares de identidad, y con los mismos derechos ciudadanos que el resto de habitantes de la ciudad. Permitió crear un marco de reconocimiento público para el fortalecimiento de la cultura afroquiteña, en el que, de alguna manera, compelieron al municipio metropolitano y al Estado nacional a asumirse como parte de un Estado social de derechos que promueve condiciones de bienestar e inclusión ciudadanas.

La relación de las organizaciones afroquiteñas con el municipio metropolitano también revela su carácter corporativo, en el sentido de que el municipio se convirtió, por voluntad de sus protagonistas, en el marco referencial de las luchas afroquiteñas. Reconociendo a los actores y voceros del pueblo afro, el municipio negoció su agenda de reivindicaciones y demandas, dosificando la concesión de recursos, bienes y servicios públicos a las organizaciones y promoviendo, en algún grado, la movilidad social de los líderes al incorporarles en las dependencias municipales (De la Torre 2002, 83), o corresponsabilizándoles de su gestión en los barrios periféricos con asentamientos de afrodescendientes.

Las acciones emprendidas estaban adscritas operativamente al radio de influencia de las dependencias municipales, especialmente educativas, de las que se esperarían impactos positivos en la sociedad capitalina. Representan el esfuerzo de las organizaciones afro por posicionar en la esfera del interés público local sus condiciones de convivencia urbana que habían sido negadas desde su arribo a la ciudad, por la naturalizada ruralidad del imaginario blanco-mestizo citadino. Lo hicieron desde la perspectiva de reconocimiento y exigibilidad de los derechos ciudadanos y colectivos del pueblo afroquiteño, con iniciativas culturales que buscan ser permanentes mediante la institucionalización de determinados elementos didácticos de la cultura afro que, al tiempo que educan a la población, evidencian su contribución al enriquecimiento de la identidad metropolitana de la ciudad.

En la búsqueda legítima de empleo en el sector público por parte de los afroquiteños, algunos dirigentes cayeron en la cooptación institucional explicable porque no se trata de un sector marginal atraído por la retórica populista que engloba lo afro dentro del pueblo, sino de una perspectiva de ciudadanía inclusiva ante un sector secularmente discriminado, incluido en el ámbito público local por la predisposición edilicia a la participación ciudadana (Torres 2008, 75-6). El estilo inclusivo del burgomaestre atrajo la atención del pueblo afroquiteño.

Las organizaciones afroquiteñas no fueron ajenas al repliegue de las luchas de los sectores populares capitalinos, marcadas en la última etapa por la dispersión de las organizaciones que, aunque iban en aumento, tendían al fraccionamiento de sus demandas. Al igual que lo ocurrido con el movimiento barrial, las organizaciones afroquiteñas crecieron en número pero declinaron en su capacidad de presión y movilización. El corporativismo de las relaciones de las organizaciones del pueblo afroquiteño con el gobierno metropolitano tuvo un costo ineludible: las acciones municipales progresivamente sustituyeron las iniciativas de las organizaciones afro, especialmente a las de segundo grado que vieron declinar sus capacidades de convocatoria social y negociación política.

En el pueblo afro la tendencia de decline organizativo es más pronunciada, debido al corporativismo extendido de las relaciones con el Estado entre todas las federaciones provinciales y su organización nacional, que anclaron el avance de sus reivindicaciones a la institucionalidad estatal. Sucedió con el Gobierno de Abdalá Bucaram en torno al fallido Ministerio Étnico Cultural, y en el Gobierno interino de Fabián Alarcón con la creación de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE). Mientras en el Gobierno de Jamil Mahuad se mantuvieron congeladas las relaciones desde cuando ejerció la alcaldía, en el Gobierno de Gustavo Noboa emprendieron el fortalecimiento de la CODAE, y con Lucio Gutiérrez, ilusionados en la consolidación de la CODAE, en cambio, presenciaron su desmoronamiento, ante lo cual las organizaciones afroquiteñas decidieron continuar en las relaciones con el municipio capitalino (Ocles 2014).

Las organizaciones afroquiteñas atravesaban por una paradójica condición de logros públicos, a costa de la desmovilización de sus organizaciones. Experimentaban las tensiones entre el corporativismo de las relaciones estatales y municipales, y el debilitamiento de las organizaciones federativas, en un contexto nacional de prolongada crisis política del sistema de representación que, en la ciudad de Quito, activó las multitudinarias movilizaciones de las clases medias y altas que contribuyeron a los derrocamientos presidenciales, eventos en los que los afroquiteños desmovilizados también se mostraron expectantes.

Así, en el tercer momento del camino emprendido, si bien las demandas de identidad cultural del pueblo afroquiteño que interpelaban a la ciudadanía capitalina contaban con el apoyo del municipio, sus organizaciones, en cambio, se habían desmovilizado. Frente al avance de la modernidad metropolitana de la ciudad, las reivindicaciones de reconocimiento e inclusión afro formaban parte de la tendencia generalizada de fragmentación de intereses en que se encontraban todas las organizaciones populares de la capital, en ausencia de instancias federativas de agregación de intereses que posibilitan la acción colectiva, como se evidenció claramente a fines de los años 2000 y que se prolongará en la siguiente década. Las organizaciones del pueblo afroquiteño eran parte de la tendencia generalizada de decline de las luchas populares urbanas, como lo explica Juan Carlos Ocles:

> Hay un proceso de desmovilización total de todas las organizaciones, de toda la expresión social del contexto nacional, sin excepción alguna. Por ahí, de vez en cuando, el movimiento indígena hace algo, pero no hay una articulación como tal. Y le digo una sola cosa: resulta que todos los movimientos sociales, sin excluir a nadie, buscábamos que nuestras propuestas consten en algo y que nuestras propuestas vayan aplicándose, y cuando surgió la Asamblea Constituyente, ahí nos metimos de cabeza, nos metidos todos [...] y logramos que recogiera varios puntos de los movimientos sociales: si buscamos el movimiento de mujeres tiene ahí sus artículos, las luchas de los jóvenes también están recogidas en la Constitución, las de los adultos mayores; es decir, es una Constitución sumamente abarcativa, que habla de acciones afirmativas, donde se recoge incluso el derecho a la naturaleza. En otras palabras, vemos que

> esta Constitución recoge todo el discurso de los movimientos sociales. (Entrevista personal)

En la explicación de la desmovilización de las organizaciones afroquiteñas, desde la perspectiva de sus líderes, hay tres elementos concurrentes: la fuerza colectiva enfocada en el reconocimiento de derechos pero no en su exigibilidad, las condiciones materiales de inserción individual en la ciudad que limitan la movilización y cierta confusión en la narrativa identitaria de la afrodescendencia.

El esfuerzo volcado más en el reconocimiento y menos en la exigibilidad forma parte de un estilo de gestión de las organizaciones sociales de concentrarse en el diagnóstico de los problemas y en el planteamiento de alternativas, sin avanzar en las destrezas para la implementación de las soluciones colectivas, más aún cuando están referidas a las políticas públicas locales. La movilización de las organizaciones tiende a la denuncia y al reconocimiento de derechos, antes que a la acción pública que los implemente.

Es un viejo dilema de la participación comunitaria cuando se encuentra en escenarios de participación ciudadana, en los que no son suficientes las fuerzas de las organizaciones de base, sino que se requieren de alianzas mayores y diversas con otros grupos o movimientos sociales, en torno a metas compartidas que modifiquen las condiciones de vida. Implica el desafío de la participación ciudadana más allá de los conocidos consensos en la planificación, de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades locales.

Supone nuevas maneras de formular y ejecutar políticas públicas desde y para los ciudadanos como "agentes activos" en la enunciación de intereses colectivos y en calidad de "agentes creadores de valor" en la gestión de resultados públicos (Pastor 2013, 196). Presupone una ciudadanía portadora de recursos sociales (capacidades, prácticas, destrezas, etc.) que, pertinentemente relacionados con los recursos públicos (infraestructura, financieros, técnicos, humanos, etc.), pueden ser decisivos para resolver las necesidades sociales y "adecuar las decisiones adoptadas a la realidad" (196).

Es el reto de la participación en la acción pública durante la formulación, gestión y evaluación de políticas de prestación de bienes y servicios públicos y en la retroalimentación de las políticas desde la experiencia social. En cierto sentido, es una frontera de la participación ciudadana cuando la agenda todavía es sistémica: aunque las demandas estén reconocidas en las normas, su implementación depende de la presión social, revirtiéndose circularmente sobre las propias organizaciones que se movilizan solo cuando tienen intereses que les compelen a la acción colectiva.

Cómo llevar a la práctica las reivindicaciones del pueblo afro, cuando ya están reconocidas en la legislación pública, es el dilema de las organizaciones afroquiteñas, "marchar para exigir algo que ya está reconocido", no tiene mayor sentido reflexiona Ocles, pensando que en el Gobierno nacional las movilizaciones hubiesen significado enfrentar al pueblo afro contra sí mismo:

> ¿Marchar para exigir qué? Además no podíamos porque estábamos protestando contra nosotros mismos, porque si tomamos en cuenta el primer gabinete de este período presidencial fue plurinacional e intercultural, el pueblo afro tenía nada más y nada menos que a nuestro mayor representante que era Antonio Preciado y estaba de Ministro de Cultura. ¿Cómo protestábamos contra eso? O sea, habían cosas muy representativas, muy relevantes que realmente nos imposibilitaban actuar. (2014, entrevista personal)

El corporativismo estatal y municipal en el proceso del pueblo afroquiteño implicó la cooptación de la dirigencia y los liderazgos, cuestión que es reconocida por sus dirigentes como parte del camino seguido por las organizaciones. A más de la cooptación, el otro factor de incidencia en la desmovilización de las organizaciones afroquiteñas es la forma de vida individual en la ciudad. Si bien las primeras inserciones urbanas de la gente afro se hicieron mediante las redes familiares y territoriales propias de las migraciones, las continuidades rurales-urbanas y los flujos de comunidad-familia-asentamiento se fueron debilitando y con el paso del tiempo desaparecieron. Se mantienen las continuidades entre el lugar de origen y la ciudad solo en el plano cultural, pues todavía

hay grupos que regresan al lugar de los ancestros en los momentos festivos, para fortalecerse espiritualmente y continuar con la vida urbana.

El individualismo económico se impuso entre los afro en la ciudad, coartando las posibilidades organizativas, especialmente por las condiciones de pobreza que se agudizaron con la dolarización adoptada por el país en el año 2000, cuando las organizaciones afroquiteñas estaban en el auge de sus movilizaciones.

La dolarización constriñó el tiempo disponible de la gente afro para los asuntos extraeconómicos, ya que la flexibilización laboral y la tercerización ocupacional ampliaron la jornada laboral, profundizándose, como consecuencia, la precarización del empleo. Para Ocles, desde la dolarización, la gente afrodescendiente de la ciudad empezó a "trabajar más por el mismo sueldo, inclusive hasta los fines de semana, eso hizo que la gente ya no pueda estar en las organizaciones", los negros somos urbanos, y al ser urbanos somos dependientes de la relación laboral, de los horarios, debemos cumplir unas instrucciones, señala Ocles:

> la población afroecuatoriana, aquí en la parte urbana —alrededor del 71 % de la población afroecuatoriana somos urbanos—, dependemos de un horario, dependemos de un trabajo y el día que no trabajemos nos multan o corremos el riesgo de perder el trabajo, y ya no estamos pensando en la organización, sino que nos hemos vuelto como individualistas; es decir, primero soluciono el problema de mi casa y según eso lo que sobre le doy a la organización, eso es lo que ha pasado después de la dolarización. (Entrevista personal)

El agotamiento de los nexos comunitarios originarios y la propensión a la individualidad económica explicarían también el debilitamiento de las organizaciones afroquiteñas. Pero hay una tercera razón del declive de las movilizaciones de las organizaciones afroquiteñas: se relaciona con las redefiniciones de sentidos de las identidades negras y afrodescendientes, a partir de la etnicidad.

Mientras unos grupos están interesados en la identidad negra y en la negritud como un proyecto político, buscando forjar identidades negras alternativas, o en busca de espacios en la sociedad que valoren la negritud, en los cuales se respete y se los reconozca como negros (De la

Torre 2002, 107); otros grupos están empeñados en forjar la identidad afro a partir de recuperar la memoria colectiva de las comunidades de origen africano, negadas por las formas tradicionales y culturales de la sociedad mestiza dominante, en condiciones en que la cultura de origen africano es, ante todo, una cultura nacida en la resistencia, explica Juan García (Walsh 2017, 112).

De acuerdo con Carlos de la Torre, quien cita un estudio sobre los negros de un barrio pobre de Quito realizado en los años 90, se argumenta que sería desacertado asumir que la mayoría de afroquiteños se ven a sí mismos mediante identidades que "privilegian su negritud", pues el estudio demuestra que "la mayoría de negros y negras pobres no están muy interesados en su negritud" (2002, 107). El debate sobre la negritud y lo afro atraviesa a las organizaciones de afroquiteños, especialmente porque las políticas estatales sobre los grupos étnicos del país han adoptado el enfoque de la afrodescendencia para referirse a los grupos afros, negros y mulatos, manteniendo las distinciones étnicas, como se registra en el Censo 2010 que establece esas posibilidades de autorreferencia cultural.

Juan Carlos Ocles, al analizar en detalle los hitos históricos de conformación de las narrativas de la afrodescendencia y de la negritud, dice que, si bien ambas tienen origen africano, hay diferencias importantes. Lo negro fue utilizado para negar el bagaje cultural africano y naturalizar la animalidad de los negros, de ahí surgió una línea filosófica contestataria de la negritud afirmándose en el color, que avanza como una postura de alteridad epistémica. Mientras que lo afro tiene dos grandes connotaciones: por un lado, recupera todo el acervo histórico y el aporte de las culturas de origen africano en el mundo; por otro, es una terminología que ha sido aceptada políticamente por los Estados. En la conferencia mundial de la afrodescendencia realizada en Chile en el año 2000, uno de los grandes líderes afrodescendiente uruguayo refiriéndose al evento comentó: "entramos como negros y salimos como afrodescendientes" (2014).

Ocles apoya la postura de que lo afro representa una pérdida para el pueblo negro, porque la discriminación no se da en referencia a la con-

dición afroecuatoriana, sino por ser negro, cuando agreden o insultan a la gente "le dicen negro, no dicen afroecuatoriano tal y cual". La afroecuatorianidad encarna un encantamiento de inclusión que provoca una actitud, entre las organizaciones, de "bajar la guardia", comenta Ocles:

> Uno de los elementos fundamentales para que nuestras organizaciones estén débiles, es justamente eso: la utilización de esta nueva terminología, porque la gente no sabe de qué están hablando. Entonces tengo que seguir utilizando la palabra negro aunque sea de enganche, y en el proceso de concienciación en el que se van haciendo las reflexiones, se van asumiendo como afro. Pero uno de los elementos fundamentales fue ese cambio de terminología, si bien es cierto que lo afrodescendiente nos devuelve todo un bagaje cultural, nos hace políticamente aceptables ante el Estado, pero eso es en lo alto, porque abajo seguimos siendo negros para la sociedad y nos siguen discriminando por negros y no por afros. (Entrevista personal)

Sin duda son complejos los debates entre las narrativas de la afrodescendencia y la negritud, aunque ambas enriquecen la diferencia cultural del pueblo afro. Si bien dan lugar a confusiones entre las organizaciones de base, que repercuten en la desmovilización social por las tensiones entre las acciones afirmativas basadas en la narrativa de la afrodescendencia y la persistencia del racismo con el estigma de lo negro, son también consecuencia del corporativismo organizativo. El Estado, al recurrir al enfoque de la afrodescendencia en la implementación de las acciones afirmativas, interpela una forma de organización que le relacione con un segmento de la población, en este caso de afrodescendientes.

Las organizaciones afroquiteñas han asumido un imaginario político por el que, si bien la discriminación está en la sociedad y en la economía, el garante es el Estado, enfocando todo su esfuerzo en buscar el reconocimiento de derechos y la defensa cultural en las esferas nacional y local. Por eso reconocen que sus formas de acción organizativa son distintas a las de otros grupos sociales, para lo afros la movilización no está en su agenda, por lo que no cabe hacer un símil entre las movilizaciones de los afrodescendientes y del movimiento indígena, comenta Ocles, para quien los impulsos y las formas de presión provienen de la cultura:

> la movilización no está dentro de nuestra agenda, porque no creemos en la movilización, creemos más en la propuesta, en el *lobby*, nosotros entregamos la propuesta, y si una vez que hemos entregado la propuesta necesitamos hacer una movilización, lo hacemos. Pero nuestra movilización es prácticamente cultural, no hacemos una marcha sino que hacemos una toma, es decir, llegamos, nos tomamos el lugar y ahí comenzamos a tocar nuestra marimba, a tocar nuestra bomba, entonces es más cultural y eso no genera rechazo, sino que mucha gente se adhiere. (Entrevista personal)

Aunque reconocen que estas formas culturales de presión de las organizaciones afroquiteñas no tienen efectos mediáticos ni generan opinión pública y son insuficientes para posicionar públicamente las demandas del pueblo afroecuatoriano como parte de los problemas nacionales, consideran que en el campo jurídico han conseguido logros importantes en el reconocimiento de sus derechos y en la defensa cultural.

No obstante, en abril de 2012 más de trescientos afroecuatorianos representantes de dieciocho organizaciones provenientes de varios lugares del país, mayormente de Esmeraldas, "caminaron a Quito y realizaron un plantón en la Plaza Grande, frente al Palacio de Carondelet", para demandar el acatamiento del Decreto 60, expedido por el presidente de la República en 2009, con el que se buscaba "superar las inequidades, cerrar las brechas sociales y combatir el racismo y la discriminación". Vistiendo una camiseta negra con el lema: "Marcha afroecuatorianos por la dignidad y la vida", evidenciaron la persistencia de las desigualdades y las prácticas de discriminación y racismo, exhortando a la convivencia de "distintos pueblos bajo el precepto de la interculturalidad" (Vera 2015, 195-6).

La marcha mostró que, desde la perspectiva de la exigibilidad de los derechos ciudadanos, el Estado es una parte, pero también están la sociedad blanco-mestiza y la economía del mercado donde operan las estructuras del poder colonial, por no decir que de ellas surgen los poderosos dispositivos culturales de racialización de lo negro, de exclusión e inferiorización afro, indistintamente. La debilidad de las organizaciones afroquiteñas se desprende de una perspectiva de defensa cultural alineada prioritariamente con el Estado, descuidando la acción colectiva

en los campos de la economía y la sociedad, desde los cuales, conjuntamente con el Estado, se configuran las estructuras sistémicas de la hegemonía cultural de la modernidad colonial de la ciudad.

Así, el camino organizativo emprendido por el pueblo afroquiteño empezó como reacción a la discriminación racial, exclusión social y estigmatización violenta a los negros ejercida en la ciudad. Se organizaron con el propósito de visibilizar la existencia de negros urbanos, ante la naturalizada ruralidad que los consideraba como extraños amenazantes. El ciclo por el que atravesó la lucha de los afroquiteños tuvo tres momentos.

La paulatina conformación de las organizaciones de base en los barrios periféricos con asentamientos negros, apoyada por los misioneros combonianos y los animadores de las CEB, formando organizaciones de afinidad en torno a las identidades culturales afro. Luego, le sucedió la activación de la presión colectiva del pueblo afroquiteño, mediante marchas y plantones que demandaban parar las agresiones y por la dignidad de los afroecuatorianos, con la formación de las OSG que incursionaron en el espacio público capitalino. Y finalmente, el proceso desembocó en la gestión corporativa de las demandas del pueblo afroquiteño por parte del municipio capitalino, con la adopción de una modalidad pública comunitaria adscrita a la institucionalidad municipal, desde la que se implementó la agenda del pueblo afroquiteño.

Subyace en su camino organizativo, al igual que en el de otros sectores populares urbanos, una variante del imaginario político que atribuye un rol activo a la movilización y a la toma festiva del lugar cuando el Estado, en este caso el municipio, no da las respuestas a las demandas que levantan las organizaciones sociales. Las marchas, plantones y tomas se hicieron para presionar por las acciones afirmativas municipales en la ciudad, ante los hechos de discriminación y violencia, exigiendo reconocimientos, reparaciones y una legislación que sancione y eduque para que no se vuelvan a repetir. Una vez integradas en la estructura municipal, la movilización de las organizaciones afroquiteñas se desactivó, mostrando su carácter reactivo.

No obstante, las acciones emprendidas entre el municipio y las organizaciones de afrodescendientes muestran avances importantes en

el reconocimiento de los derechos y la defensa de la cultura afroquiteña, pero todavía se requiere continuar en el camino de la ciudadanía diversa e inclusiva, abriéndose hacia la sociedad y la economía desde la diferencia cultural afro, para la erradicación del racismo y el estigma violento de los negros en la ciudad.

Las movilizaciones sociales en defensa de la capitalidad

En Quito, durante la transición y consolidación del distrito metropolitano, las luchas sociales no han ocurrido solo por causas relacionadas con la segregación urbana y la discriminación cultural, ni atañen únicamente a las potenciales expresiones de acción colectiva del pluriverso popular urbano. También las clases medias y acomodadas de la ciudad protagonizaron movilizaciones multitudinarias de disconformidad política que condujeron a los derrocamientos presidenciales, a las que me referiré, muy someramente, mediante algunas de las publicaciones académicas que analizaron los levantamientos sociales acaecidos entre los años 1997 y 2005, en el tránsito del siglo XX al XXI, cuando la ciudad entró en un inédito y convulsionado ciclo de protestas urbanas y movilizaciones políticas.

En la efervescencia social se sobrepusieron los protagonismos de los gobiernos central y metropolitano, se solaparon las movilizaciones nacionales con las marchas locales, emergieron nuevos protagonismos colectivos que tuvieron como referencia semántica la agresión a la capital, el asedio a la ciudad o la toma de Quito, activándose lo que he denominado la "movilización urbana en defensa de la capitalidad".

Con este apelativo me refiero a la capacidad de cohesión cultural de las élites y las clases acomodadas quiteñas que, coaligadas entre grupos de presión, gremios empresariales, notables, medios de comunicación masivos, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, canalizaron una percepción aristocrática de aversión a las amenazas externas, recrearon un simbolismo colonial de convivencia metropolitana y ratificaron su protagonismo privilegiado, incitando o atenuando las movilizaciones urbanas en custodia de la capitalidad.

Cabe recordar que la ciudad ha sido el escenario predilecto para la exhibición simbólica del triunfalismo de la modernidad criolla. Por su condición de capital del país, ha sido el escenario histórico de los recurrentes golpes de Estado, de los cuartelazos militares por sucesiones del poder o intentos de desestabilidad gubernamental, de conspiraciones partidarias, o de balaceras palaciegas y refriegas callejeras entre militares y policías dirimiendo su profesionalización.

Igualmente, fue la arena de lucha de las emblemáticas huelgas nacionales, de las movilizaciones populares y de las marchas campesinas primero y luego indígenas en la segunda mitad del siglo XX; muchas de ellas contaron con importantes apoyos y movilizaciones de los barrios populares. Las calles y plazas de la ciudad, en repetidas ocasiones, fueron ocupadas por fuerzas militares y de seguridad en nombre del orden y la paz, y por nutridas marchas de sus habitantes que intervinieron en movilizaciones populares en respaldo o rechazo a los eventos políticos.

Lo común de estos sucesos es que tuvieron como referente al Gobierno nacional, la centralidad estatal o controvertidas decisiones públicas sectoriales, y simbólicamente arremetieron contra los signos del poder estatal, cuyo epicentro es el Palacio de Carondelet, como se le llama en Quito a la sede central del Gobierno ecuatoriano, y en sus desenlaces disiparon tensiones políticas en las que estaba en juego el sistema democrático, el presidencialismo y determinadas demandas gremiales, sectoriales y populares. En estas movilizaciones sociales no se puso en riesgo la capitalidad del país, la ciudad no fue amenazada, ni se enfocaron las presiones políticas contra el municipio quiteño, o este asumió algún rol protagónico frente a los conflictos nacionales.

Durante el ciclo de movilizaciones local-nacional, que se vivió en Quito, se anudaron múltiples elementos, algunos de naturaleza estructural como la crisis fiscal derivada de la deuda externa y las políticas de ajuste implantadas por los gobiernos precedentes, la persistencia de despóticos estilos caudillistas y cacicales en el ejercicio de la autoridad, los regímenes políticos que obstruyeron cualquier atisbo de cultura democrática en la sociedad quiteña y el predominio de mecanismos legales de expresión política que socavaron la legitimidad del sistema de representación (Echeverría 2009, 52-3).

Las tres coyunturas de derrocamientos presidenciales tuvieron alcance nacional y carácter estructural, ya que estuvieron relacionados con la crisis de la institucionalidad democrática del país e involucraron múltiples actores: partidos políticos, Congreso Nacional, círculos de notables, Fuerzas Armadas, cámaras empresariales y medios de comunicación. Se tejieron, en cada coyuntura, abigarradas tramas de intereses, presiones y decisiones, cuyo desenlace condujo a sucesiones presidenciales en contextos de dudosa legalidad, situaciones en las que las movilizaciones sociales quiteñas fueron decisivas.

Precisamente repaso un aspecto específico de dichos eventos: las conexiones culturales de los discursos en "defensa de la capital", y los estratos sociales movilizados por lo que las élites y clases acomodadas quiteñas consideraron como "amenazas a la capital". A primera vista, las movilizaciones se mostraron como reacciones colectivas ante situaciones públicas consideradas localmente como intolerables, pero tras la euforia de las protestas se expresaron valores y prácticas de racismo, exclusión y menosprecio por aquellas personas, gobernantes y organizaciones consideradas "extrañas a la ciudad", remembranza reactiva a lo ajeno surgida con la expansión metropolitana.

Eran prejuicios de desprecio y estigmatización compartidos que afloraron —fueron provocados puedo decir— por la presencia de personajes y actos simbólicamente ajenos a las prácticas de convivencia política en la capital, en los eventos contra Bucaram y Gutiérrez, o con indiferencias interesadas que ratificaron seculares discriminaciones racistas a los indígenas, como ocurrió en los sucesos en torno a la destitución de Mahuad. Prejuicios que en realidad también afectaron, y afectan, a la mayoría de los propios sujetos sociales congregados en defensa de la capital.

Fueron tres coyunturas de aguda crisis del sistema de representación, acentuadas por la efervescencia de las movilizaciones sociales, y con momentos de exhibición simbólica del triunfalismo capitalino, en los que con lenguajes peyorativos, herederos de la retórica discriminadora quiteña, rechazaron las amenazas externas. Expresaron una suerte de resurgir alegórico, en los espacios públicos, del quiteñismo arraigado en el inconsciente de las prácticas cotidianas de socialización de las clases medias capitalinas.

Las movilizaciones sociales, al tiempo que estigmatizaron a los agentes portadores de las amenazas, ratificaron el orden jerárquico de la sociedad quiteña. Se encauzaron para conjurar las coaccionas externas con los derrocamientos presidenciales y no con fines de insubordinación del orden metropolitano, ni de constituirse en gérmenes de luchas sociales contrasistémicas, y si es que hubo algún matiz en ese sentido, fue diluido por la cohesión simbólica en defensa de la capital ejercida por las élites y clases acomodadas quiteñas.

Las movilizaciones se sucedieron en un marco de cultura política de repudio al desorden provocado por lo extraño, dado que los desarreglos propios son considerados normales por la gente quiteña. Las protestas rechazaron el autoritarismo y la corrupción pública, en que incurrieron los gobernantes del país. Con sus derrocamientos se reafirmaron valores y prácticas locales de orden, progreso y convivencia ampliamente compartidas por la población capitalina. No tuvieron el propósito de revertir las inequidades y segregaciones espaciales en las que se soporta la estructura metropolitana de la capital del país. Las movilizaciones acaecieron en una paradójica simbiosis discursiva de defensa de la capitalidad, cuestionando el autoritarismo e impericia en el ejercicio gubernamental.

Con la noción de élites[8] me refiero a los distintos grupos, por "naturaleza minoritarios", con poder político y económico que ocupan posiciones encumbradas en la jerarquía social y que, en la ciudad, se ramifican en subgrupos especializados e interconectados (Diez 2003, 12-3), como gremios empresariales, comerciales, industriales, bancarios e inmobiliarios, de propietarios de los mayores medios de comunicación masivos, y de control cupular de las instituciones educativas, culturales y deportivas.

---

8 En general las élites recurren a dispositivos culturales con los que ratifican sus posiciones privilegiadas y discriminan su acceso y pertenencia, recreando la delegación que se les hace para decidir, actuar y representar a la sociedad. En relación con esta condición privilegiada de las élites que se desprende de su capacidad para mantenerse en condiciones de legitimidad, recurriendo a dispositivos culturales de poder, ver el estudio de las élites regionales de Puno y Ayacucho, y sus relaciones con los gobiernos locales, de Alejandro Diez Hurtado (2003).

Las élites quiteñas reproducen discursos, ritualidades y liturgias del orden regulatorio de la vida cotidiana, que dan continuidad a la colonialidad del poder en la sociedad urbana, con los que moldean una opinión pública local acerca del orden metropolitano. Profesan una cultura política conservadora, ideológicamente de predominio liberal, con influencia en un decadente grupo local de partidos ufanado de la estabilidad de los gobiernos municipal y provincial. Con influencia en las expresiones mediáticas de protesta, en la adopción formal de lo que se considera como la sociedad civil capitalina, o la "alta sociedad civil" y, en general, en el establecimiento de los marcos aceptados de convivencia urbana, cívica y política metropolitana.

Las élites capitalinas ejercen cohesión cultural de modo cotidiano en la ciudad; además, durante el ciclo de movilizaciones urbanas, se conjugaron determinadas condiciones políticas que hicieron visible su función de integración ideológica, en custodia de lo que en cada situación perfilaron simbólicamente como la ciudad deshonrada, la ciudad sin memoria y la ciudad hostigada. Las tres crisis políticas estuvieron marcadas por la exacerbación social, en la que las clases medias y el movimiento indígena fueron los protagonistas.

La insubordinación de la ciudad deshonrada

La primera coyuntura de exhibición de la capacidad de cohesión simbólica de las élites y clases acomodadas quiteñas fue durante el breve Gobierno de Abdalá Bucaram, cuando en el transcurso de siete meses la ciudad de Quito se vio envuelta en un inédito conflicto político-simbólico con el presidente y su círculo gobernante. Desde el comienzo el gobierno buscó, deliberadamente, desdibujar la capitalidad de la ciudad, mediante una confusa retórica que asociaba a la capital con el centralismo estatal, lo que evidenciaba cierto resentimiento regionalista por la pérdida electoral que sufrió en Quito (*El Comercio* 2000, 152). El Gobierno de Bucaram no comprendió las fuerzas políticas que activó, porque desde el primer día las élites quiteñas, mediante los principales periódicos, hicieron un seguimiento detallado con coberturas noticio-

sas, editoriales y reportajes especializados de todos los errores, desaciertos y agresiones gubernamentales a la ciudad.[9]

Concuerdo con Felipe Burbano en señalar que las constantes impericias oficialistas fueron vistas localmente como transgresiones al orden simbólico del poder regional, y dieron lugar a una conjunción política de grupos de presión, opinión pública y movilizaciones multiclasistas en defensa de la ciudad, entre los que primó la convergencia de posiciones de las élites políticas e intelectuales (2009, 65-6).

De entre los numerosos desatinos en que incurrió el populismo gubernamental, cuatro conflictos contra la ciudad provocaron la respuesta de las élites y clases acomodadas quiteñas. Empezó con la reticencia del presidente a residir en el Palacio de Carondelet, lo que junto con su creciente ausencia de la capital, dado que adoptó la modalidad de gabinete itinerante, una suerte de "presidencia flotante" encabezada desde afuera de la sede del gobierno, y de las continuas y largas estancias en Guayaquil, con lo que la mayor parte del tiempo estaba fuera de la ciudad, abonó a una sensación de apatía presidencial por la capital (*Hoy* 1997, 39). No tardaron en entretejerse, en la opinión pública capitalina, las conexiones entre la ausencia del presidente de Quito y el vacío de gobierno, cuestión que se expresaba figurativamente en el abandono del palacio presidencial, que la prensa quiteña contribuyó a cimentar.

Gobernar al país alejado del palacio reñía con la tradición política quiteña de que el poder se ejerce desde la capital, lo contrario suponía el riesgo del "vacío de poder", por lo que corrió el rumor de una sospechosa intención del presidente de despojar a Quito de su condición de capital, según lo anunciaron los editorialistas del diario *El Comercio* (Burbano 2009, 68). El gobierno arguyó una vaga idea de descentralización que no implicaba ninguna transferencia de competencias a los gobiernos locales ni la delegación territorial de funciones sectoriales. Se trataba, más bien, del desbordamiento del personalismo presidencial que reñía,

9 Sobre el seguimiento de la prensa quiteña al Gobierno de Bucaram pueden verse las recopilaciones noticiosas y editorialistas acopiadas en las publicaciones de los diarios *El Comercio* (1997) y *Hoy* (1997).

incluso, con los propulsores discursivos de la descentralización y autonomías municipales, como eran las autoridades locales guayaquileñas.

En los hechos eran simples desplazamientos del presidente que provocaban fricciones políticas por su constante ausencia del Palacio de Carondelet, acentuadas por la completa informalidad de una gestión del poder presidencial despojada de la solemnidad y el ceremonial que conlleva, que provocó el resentimiento de la ciudadanía quiteña, como lo expresó un editorialista del diario *Hoy*:

> pero no tiene lógica alguna que el presidente permanezca en la capital de la República y por tanto sede del Gobierno tan solo unas pocas horas, luego de siete o diez días de ausencia. Al punto que esta actitud solo puede entenderse como una reacción negativa frente a la ciudad, a su clima, a la forma de ser y a la cultura de su gente. Al menos así lo han interpretado los habitantes de Quito y están enojados, ofendidos, resentidos con el presidente. (1997, 132)

Bucaram alteró la relación entre legitimidad del poder y sede del Gobierno, porque despachaba llanamente desde cualquier lugar, lo que resultaba deshonroso para Quito como capital del Estado-nación. Como lo señaló Burbano, con ardorosa elocuencia, los diarios capitalinos arguyeron sobre la importancia simbólica del Palacio de Carondelet como sede del Gobierno nacional y la unidad de la patria, hasta que, en el paroxismo de la crisis gubernamental, dos días antes de la caída del presidente, el diario *Hoy* anunció que Bucaram retornaba tardíamente a Carondelet para tratar de gobernar: "Su presencia en el Palacio de Gobierno en la agonía de su régimen confirma que muy tarde intentó comprender lo que significa la Patria y sus lugares" (Burbano 2009, 71).

En paralelo, desde el inicio del Gobierno, otro embate contra la capitalidad fue el intento, también confuso en sus argumentos, de nombrar un gobernador para la provincia de Pichincha, blandiendo un abstruso discurso de las funciones de la centralidad respecto de las provincias y que se cernía amenazante sobre la capital y su provincia, lo que fue interpretado como un atentando a la autonomía de los gobiernos seccionales y provocó el rechazo de todos los alcaldes pichinchanos. Se sumó la pretensión del hermano del presidente de llegar a la Alcaldía

de Quito, lo que traslucía el interés del grupo gobernante por el control político de la ciudad, cuestión que resultaba intolerable en varios círculos quiteños.

Este personaje también intentó crear un organismo público autónomo del tipo unidad ejecutora de servicios y obras para Pichincha, integrada por varios diputados electos, las dos autoridades provinciales y con presupuesto propio que, en el peor estilo clientelar, buscaba competir en la prestación de bienes y servicios con los municipios y la prefectura. La iniciativa no prosperó en el Congreso, pero dejó entrever sus intenciones políticas y dio lugar a la creación del Frente Político en Defensa de Pichincha, para vigilar al gobernador y su grupo (2009).

La polémica subió de tono cuando el Ministerio de Gobierno expidió la normativa para la Gobernación de la Provincia de Pichincha, eran veinticinco funciones que daban al gobernador toda la autoridad y las atribuciones de control policial y fiscalización sobre los gobiernos provinciales y municipales, así como de las instituciones privadas que tenían relación con el Estado. El alcalde de Quito declaró inconstitucional la normativa, y se zanjó el diferendo disminuyendo las atribuciones del gobernador sobre los municipios y prefectura.

La tensión con el presidente continuó en vísperas de las fiestas de Quito, en las que para un sector minoritario y de ademanes exhibicionistas el acto central eran las corridas de toros, la Feria de Jesús del Gran Poder, con la que desde hace cincuenta años se celebraba artificiosamente la fundación española. El gobierno anunció la prohibición de la muerte de los toros en las corridas que se realicen en el país. El anuncio tenía la intención de distanciar a las élites quiteñas de los sectores populares, pero, al contrario, activó una nueva y agria polémica entre las autoridades gubernamentales, los editores taurinos y la afición que, en cerca de quince mil personas, se arrogaban la representación identitaria de la ciudad (2009). Nuevamente, minorías que hablan por la mayoría.

Un compartido discurso elitista y municipal puso en el centro del debate la defensa de una forzada identidad hispanoamericana de la población capitalina, entretejida con una memoria de blanqueamiento de lo indígena y lo afro, que se encarnaba en la fiesta taurina como imagen

cohesionadora de la identidad blanco-mestiza quiteña. Los argumentos del debate, más que revelar el enraizamiento cultural de un festejo que se pretende compartido, cuando en realidad se caracteriza por su carácter socialmente excluyente, ahondaron en incubar el desprecio contra el gobierno costeño, tildándolo de presidente extraño a una ciudad y nación mestizas (Saad 1997).

A más de los abucheos y silbatinas contra el gobierno en las corridas de toros, las amenazas presidenciales no se cumplieron, pero mostraron que en realidad lo que ocurría era que, bajo el liderazgo del alcalde y secundados por las élites empresariales y los periódicos quiteños, se estaba "organizando la defensa de Quito", movilizándose sus símbolos culturales en oposición al presidente (Burbano 2009, 82). Desde el inicio de su Gobierno, Bucaram buscó enfrentar y deslegitimar al municipio quiteño, como lo evidenció un editorialista del diario *Hoy*:

> Y ya en el poder el Gobierno ha puesto en marcha una serie de maniobras con el propósito de limitar la acción municipal, recortar sus rentas, coartar sus iniciativas e, inclusive, desprestigiar a los personeros municipales con acusaciones tendenciosas sobre supuestos malos manejos de fondos (1997, 132).

La tensión recrudeció con el cerco que tendió el Gobierno nacional al municipio capitalino y con el ataque a su alcalde recién reelecto. Estimuló la convocatoria a la Asamblea de la Ciudad (75), la que se convirtió en el espacio de convergencia de los distintos sectores que, paulatinamente, organizaron la defensa de la ciudad, de sus valores y tradiciones "mancilladas", proyectando dos símbolos mediáticos poderosos: una "ciudad agredida" y una "ciudad de todos" (Burbano 2009), que encarnaban un claro enfrentamiento político entre el Gobierno nacional y el poder regional.

La Asamblea de la Ciudad era parte de la conversión del municipio en gobierno local, establecida en el Plan Estratégico de transición a distrito metropolitano, que se encontraba en pleno proceso de acercamiento a los barrios populares para cambiar la imagen elitista del municipio, cuando se interpuso la arremetida de Bucaram, convirtiéndose, de facto, en el espacio de oposición de las clases altas al gobierno, del

cual emergió un fugaz discurso integrador de la capitalidad que supo utilizar el alcalde, uniendo las imágenes de las dos ciudades (2009). La Asamblea de la Ciudad decidió unirse al paro nacional de dos días convocados por los movimientos sociales y llamó a las marchas desde distintos sitios de la ciudad para llegar al Congreso y pedir la destitución del presidente, dando lugar a nutridas movilizaciones multiclasistas que mostraban cierta unanimidad en medio de las diferencias culturales, y matizadas por expresiones de alegría, humor, regionalismo y xenofobia (Saad 1997, 41-8), que mostraban el desprecio a lo ajeno.

En el paro nacional convergieron tres fuerzas sociales: el FUT, el Frente Popular cercano al Movimiento Popular Democrático (MPD) y la Coordinadora de Movimientos Sociales vinculada a Pachakutik y a sectores energéticos, que formaron el Frente Patriótico con el mandato popular de pedir la renuncia de Bucaram y cambiar el sistema político económico vigente en el país. Durante el paro cívico la coordinadora desplazó al FUT, y por primera vez en el país se hizo una huelga nacional que no era liderada por los sindicatos (*El Comercio* 2000, 215-21).

Para anunciar el paro la Coordinadora de Movimientos Sociales se tomó la Catedral Metropolitana, en la Plaza de la Independencia de Quito, como símbolo de protesta y centro de operaciones, acompañándole intermitentes levantamientos indígenas, bloqueos de carreteras, paros de transportistas que provocaron desabastecimiento de combustibles y alimentos, unificándose las protestas sociales en la huelga nacional contra del gobierno (*Hoy* 1997, 14-6). En expresión simbólica de la máxima unanimidad opositora, seis excandidatos presidenciales, dos expresidentes, los diputados jefes de bloques de oposición y la Coordinadora de Movimientos Sociales firmaron una petición de destitución de Bucaram al Congreso. Con ello las fuerzas políticamente antagónicas se unieron con el mismo propósito: "el presidente supo unir en su contra el agua y el aceite" (15) sentenció la prensa quiteña.

La defensa de Quito, como epicentro de la oposición a Bucaram, se regó al país y las nutridas manifestaciones de rechazo al régimen se multiplicaron en Guayaquil, encabezadas por su alcalde, y en Ambato, Cuenca, Azogues, Ibarra y Guaranda; también la gente se tomó las pla-

zas de Riobamba, Machala, Lago Agrio, Puyo y Tena, estimándose que más de dos millones de personas realizaron protestas callejeras en oposición al gobierno, pese a las intensas lluvias invernales (150-2).

Bucaram había atacado a la capitalidad del país confundiéndola con el centralismo gubernamental, por lo que las élites y gentes quiteñas sintiéndose amenazadas organizaron la defensa simbólica y política de la ciudad. Las movilizaciones sociales, si bien juntaron disímiles estratos sociales y fuerzas populares organizadas, en Quito predominó la presencia de mujeres y hombres de las clases altas con representaciones barriales, gremiales, empresariales e intelectuales que, coincidiendo con los sectores populares, lideraron la oposición al gobierno (82). Los discursos públicos y las movilizaciones sociales en defensa de la capital revelaron la capacidad de convocatoria de las élites quiteñas, convertidas de facto en el epicentro de una lucha ciudadana activada por las amenazantes extravagancias y chabacanerías del "extraño" gobernante que había despreciado a la ciudad (Burbano 2009).

El rechazo y la expulsión de Bucaram confirieron un sentido de cohesión a las movilizaciones sociales de las clases medias y altas en defensa de la capital, que supieron aprovecharse del alineamiento de los sectores populares y grupos de izquierda movilizados contra el Gobierno.

La toma de la ciudad sin memoria

La segunda coyuntura en que se visibilizó la cohesión ideológica de las clases acomodadas quiteñas, nuevamente en defensa de la ciudad ante lo que se consideró otra amenaza externa y que reeditó el sentido de la defensa simbólica de la ciudad, fueron los episodios que derrocaron al Gobierno de Jamil Mahuad. Se trató de un momento diferente, por las condiciones del país y los actores que intervinieron, pues el presidente al que se destituyó era nada menos que el exalcalde de Quito, quien se convirtió en la figura central en la oposición a Bucaram. Tres años más tarde, era despojado del respaldo ciudadano y simbólicamente destituido por un estigmatizado movimiento indígena.

Las clases acomodadas quiteñas, que antes habían patrocinado al burgomaestre, ahora indiferentes y al mismo tiempo beneficiadas por

las medidas gubernamentales, se mostraban dispuestas a destituir al presidente, sin modificar su improvisación económica, manipulando el vacío de gobierno recurrente en la cultura política ecuatoriana, con el que aislaron al movimiento indígena y al grupo militar que dio el empujón final a la caída de Mahuad.

Los eventos que propiciaron esta nueva coyuntura pueden resumirse en los siguientes términos. En poco tiempo el Gobierno interino de Fabián Alarcón había dejado las finanzas públicas con un déficit equivalente al 6 % del PIB. En esos mismos días del año 1998, el país sufrió los efectos devastadores de las inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño, que destruyó carreteras, infraestructura y extensas áreas cultivadas y ganaderas en la Costa ecuatoriana, lo que representó una pérdida del 14,5 % del PIB nacional, afectando a los principales productos de exportación (Larrea 2004, 36). La restricción de las agroexportaciones afectaron a algunos de los bancos privados que arrastraban una crisis financiera, por el rápido retiro de capitales especulativos a los mercados financieros emergentes y el corte de líneas de créditos internacionales, que acentuaron las carteras vencidas.

La crisis financiera era cubierta parcialmente por el excedente petrolero, aunque los precios del petróleo habían experimentado una caída progresiva desde 1996, recién en abril de 1999 tuvieron una leve recuperación que no bastó para impedir la aguda crisis fiscal, ya que los ingresos petroleros representaban el 40 % de esos ingresos en el período 1991-2000 (33). Los gobiernos precedentes financiaron complementariamente el presupuesto público con un creciente endeudamiento externo, lo que repercutió en la vulnerabilidad de un sistema financiero privado, acostumbrado al libre manejo de los negocios. Eliminaron los programas de crédito dirigido, redujeron al límite los requerimientos de la reserva monetaria y liberaron las tasas de interés, con lo que los bancos privados empezaron a recibir depósitos y conceder préstamos en dólares americanos, además de realizar crecientes operaciones *offshore* (2004), para compensar la salida de divisas y promover su retorno en operaciones crediticias.

Se había generalizado una suerte de dolarización informal. La banca privada concedía créditos vinculados con altas concentraciones

de cartera, pues se suponía que los bancos estaban, llanamente, para cubrir los requerimientos de financiamiento de los grupos económicos a los que se pertenecían. Las estimaciones del costo total de la crisis financiera hasta el año 2000, incluyendo la crisis fiscal y los endeudamientos nacional e internacional, sin considerar el congelamiento de depósitos, variaban entre el 22 y el 25 % del PIB nacional (34).

La crisis del sector financiero puso nuevamente en evidencia la persistencia de un poroso sistema político, incapaz de resolver las profundas inequidades regionales, por lo que el arribo del presidente Jamil Mahuad vino precedido de prestigio por la administración municipal en la transición a distrito metropolitano y con la esperanza de que haría una eficiente gestión gubernamental. Al poco tiempo, la población quiteña, indistintamente de su condición socioeconómica, sintió que se trataba una vez más de un liderazgo errático y contradictorio, entregado al sector financiero. Detrás de la retórica presidencial que declaraba "consensos y armonías", se tomaban medidas inequitativas; a la explicación de la crisis económica nacional le acompañaba una política entreguista a la banca, con lo que el derrumbe del Gobierno de Mahuad se entrelazó con la crisis del sistema financiero.

Renuente a impulsar una reforma financiera, el gobierno, por medio del Congreso Nacional y respaldado en la Constitución de 1998, creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), que protegía con fondos estatales, concediendo garantías ilimitadas a los depósitos, indistintamente de su naturaleza y magnitud, y gravó con el 1 % a todas las transacciones bancarias privadas (*El Comercio* 1998). Buscaba resguardar con recursos públicos a la banca privada que se encontraba en dificultades, negociando con cada uno de los banqueros, bilateralmente, fondos públicos a cambio de respaldo político. No era más que un viscoso clientelismo con la banca privada, disfrazado de salvataje bancario.

En la medida en que se acrecentó el auxilio a la banca, también se aceleró la caída del sistema financiero. Mahuad, en un intento por contener la crisis, por medio de la Superintendencia de Bancos, declaró el "feriado bancario" por un día que en realidad duró cinco (*El Comercio* 1999). Inmediatamente dispuso el congelamiento por un año de los

fondos de las cuentas corrientes superiores a quinientos dólares y cuentas de ahorros con fondos superiores a mil dólares; argumentó su decisión como una salida a la exagerada hiperinflación que decía iba a cerrar en 1000 % en el año 1999, como protección de la reserva monetaria que con doscientos millones de dólares (1999), lo que permitiría bajar el precio del dólar y programar la devolución de los depósitos incautados.

Según algunos analistas, la crisis bancaria no era generalizada en todo el sistema bancario privado, solo unos cuantos bancos estaban quebrados, a los que el gobierno pretendía salvar trasladando sus costos a los depositantes. Cuestión que se evidenció con el inminente cierre del Banco del Progreso por falta de liquidez, en el mismo mes en que se tomaron las medidas, y fue el preámbulo del cierre de los demás bancos quebrados un año antes: Banco de Préstamos, Filanbanco y La Previsora. En reacción al cierre bancario, en Guayaquil se dio la "marcha de los crespones negros" (1999), liderada por el alcalde y apoyada por las cámaras empresariales del puerto.

Las crecientes denuncias de los aportes de la banca quebrada a la campaña presidencial de Mahuad pusieron al descubierto la enorme corrupción de la banca y el propósito gubernamental de proteger de la crisis bancaria a los principales financistas de su campaña electoral. Como lo señaló Luis Verdesoto (2014, 286), el presidente en su afán de ser el salvador de los banqueros, por delegación de los propios banqueros se convirtió en el responsable de la crisis financiera ante los ahorristas y la población, quienes "pasaron de la desconfianza al absoluto antagonismo".

La crisis se precipitaba. El gobierno no logró firmar la ansiada carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por lo que cayó en moratoria en el pago de la deuda externa. Tampoco obtuvo suficiente respaldo de los partidos políticos en el Congreso para aprobar el presupuesto público del año 2000, ante lo cual el presidente negoció el apoyo con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), a cambio del retorno de su depuesto líder, lo que en Quito, promovido por el diario *El Comercio*, prendió "las alertas sobre el posible regreso de Abdalá Bucaram" (1999). La prensa quiteña había forjado un interesado paralelismo

entre Mahuad y el presidente derrocado, con lo que su destino no podía ser diferente (Córdova 2003, 39).

Casi de inmediato el expresidente León Febres Cordero demandó que "Mahuad debe renunciar a su cargo", a los pocos días el alcalde de Guayaquil declaró que "el plazo para que Mahuad renuncie ha concluido" (39). A finales de diciembre se había materializado el símbolo de una apostasía presidencial, cuando se anunció una reforma al Código Penal, negociada por iniciativa del gobierno, que abría el camino para el retorno de Bucaram, amenaza que fue nuevamente alertada por el periódico *El Comercio* que tachaba al presidente de traidor a su propia "acción heroica" de febrero de 1997, cuando se derrocó a Bucaram (39). Los efectos políticos de su cercanía con el estigmatizado expresidente no tardarían en manifestarse.

El Gobierno de la democracia cristiana, indiferente a las críticas, mediante el BCE y buscando detener la caída de las reservas internacionales, adoptó una política de flotación del tipo de cambio, con lo que al poco tiempo el sucre perdió drásticamente su valor frente al dólar que ya venía en escalada: en 1998 pasó de cuatro mil sucres a diez mil, en 1999 subió a quince mil, en el mes del congelamiento bancario alcanzó los dieciocho mil y en enero de 2000, cuando se decretó la dolarización, llegó a veinticinco mil. El índice de precios al consumidor se disparó, la inflación igualmente al alza fue del 36 % en 1998, subió al 56 % en 1999 y llegó al 97 % en 2000 (*El Comercio* 2014). El temor a la hiperinflación se generalizó en el país.

El presidente, alineado con la banca guayaquileña que presionaba por una liberalización total, tomó la medida severa: el 9 de enero de 2000 decretó la dolarización que reemplazó la moneda nacional por el dólar norteamericano (*El Comercio* 2000a). La dolarización y el congelamiento bancario, con la retención de los depósitos, provocaron el más agudo empobrecimiento de los sectores populares y medios, acentuando su masiva emigración. Un sentimiento pesimista agorero de la ausencia de futuro se diseminó en la ciudad y en el país, acompañado por una sensación generalizada de desesperanza, pues esbozada en la retórica presidencial de progreso se proyectaba un país quebrado, sin mañana. Las imágenes

derrotistas fueron, interesadamente, avivadas por un "clima de opinión" que combinaba los valores morales con la retórica periodística, orientados a crear un ambiente local de desmovilización social y de consenso sobre la destitución presidencial (Córdova 2003, 40).

El gobierno apenas pudo paliar la crisis bancaria, mostrándose incompetente en el manejo público del mandato popular. Erosionó su legitimidad política, llevando al régimen a menospreciar los crecientes y múltiples pedidos de rectificación gubernamental, con lo que, abandonado a las presiones sociales, indefectiblemente, precipitó el vacío de poder, dando continuidad, nuevamente, a una sensación de ausencia de gobierno (Verdesoto 2014, 287). En enero de 2000 la ciudad de Quito y el país asistieron a una oleada de denuncias y pedidos de renuncia del presidente, diligentemente difundidos por la prensa (Córdova 2003) que amplió el radio de opositores al gobierno.

Mahuad había llegado al nivel más bajo de aceptación popular (4 %), por debajo de Bucaram (6 %), con lo que una a una las fuerzas políticas se alinearon en la oposición al gobierno, las cámaras y gremios empresariales le retiraron su apoyo, nuevamente las presiones regionalistas contra el centralismo quiteño recrudecieron, los sectores populares organizados protestaban, incluso su propio partido político y los más cercanos colaboradores le pidieron que enmiende o se retire (Paz y Miño 2002, 24-5). Ni el clientelismo bancario evitó que el gobierno quede en completa orfandad política y condenado al mayor repudio social y político a su gestión. En poco tiempo las medidas tomadas por Mahuad provocaron la ira popular, el desconcierto de ahorristas y jubilados, la desarticulación del frente económico y un precipitado desmembramiento de su gabinete. A la vista de toda la ciudadanía, por su propia inercia, inexorablemente se derrumbaba su Gobierno.

Estimulados mediáticamente, los recuerdos quiteños de los eventos de Bucaram contra la capital estaban frescos, cuando circuló una nueva proclama simbólica de "toma de la ciudad" (*Hoy* 2000) por parte del movimiento indígena que lideraba la oposición al gobierno. Anuncio que el presidente, pese a su descrédito, lo calificó como una "pretensión", y que los medios de comunicación, al servicio de las élites y clases

acomodadas quiteñas, supieron separar, aislar, de la inminente caída del presidente. Aupadas en una actitud de desprecio e indiferencia a los indígenas, las élites y clases acomodadas con la utilización mediática del temor a la presencia de aquellos "grupos ignotos", vistos como unas "hordas de extraños" que amenazaban con atestar las plazas y avenidas de la capital del país mestizo (*Hoy* 1999), que estaban expuestas a los "excesos del indigenado" (*Expreso* 2000), mostraron su secular indiferencia al anuncio indígena.

Sabían que al presidente reaccionaría buscando la reconciliación simbólica con el poder. Así ocurrió. El Gobierno manipuló la proclama de toma de la ciudad, resucitando inconscientes y atávicos temores idiosincráticos de las gentes quiteñas, ante el peligro de saqueos y asaltos que ocurrirían con la masiva presencia de los indios, provocada por la catastrófica facundia de la prensa que convirtió el "miedo al Otro" (Córdova 2003, 52) en un gran desmovilizador social.

Como acertadamente analizó Gabriela Córdova (2003), la prensa capitalina lideró una cruzada mediática que decía que lo que estaba en juego no era el rompimiento entre el Gobierno y el país, sino el reemplazo de una autoridad deficiente, y había que contrarrestar a los indígenas irruptores, cuya posición beligerante bloqueaba el diálogo y ahondaba la crisis del país. Por maniobras mediáticas, los indígenas fueron convertidos de opositores al Gobierno en contrincantes del pueblo, y que no tenían derecho a conducir el país; por tanto, su presencia en ese momento no era legítima: "en esta ocasión el levantamiento no ha sido como los anteriores, no cuentan con la adhesión suficiente como para comprometer la estabilidad del régimen, más preocupado en dar forma a un vuelco en el sistema monetario, la dolarización" (48), declaró la prensa capitalina que proyectaba una visión inopia del movimiento popular.

En la tradición oral de los pueblos indígenas el valor de la palabra es decisivo. Para las culturas indígenas el mensajero es tan importante como el mensaje, ya que los conocimientos y sus prácticas están corporeizados en un intercambio permanente entre lo material y lo inmaterial, pues en el mundo oral las personas y sus contextos están relacionados por un flujo continuo, mediado por la corporalidad (Marcos 2006).

Los indígenas marcharon desde diferentes lugares a Quito, precisamente para escuchar directo, de boca de Mahuad, el esclarecimiento de la crisis; querían lograr un compromiso con su presidente para salir de la desesperanza, por lo que diversos pueblos indígenas acompañaron a sus dirigentes al diálogo personal con la autoridad; pero el presidente no quería el diálogo, solo daba señas de distanciamiento y desprecio hacia los indios, los prefería lejos (*Hoy* 1999) de la ciudad.

La primera entrada a Quito en pos del diálogo fue a comienzos de junio de 1999. El presidente preparó a la ciudad para la llegada de los indios, a los que calificó como unos advenedizos que intentaban copar los espacios públicos, ordenó al ejército amurallar con alambre de púas los edificios públicos, cerrar los accesos a la ciudad, rodear con tanques la sede del poder y vigilar desde el aire el avance de la "turba sin nombres ni identidades" (1999). En el editorial del diario *Hoy*, en referencia a la marcha a la capital, se dijo que:

> La ceguera del poder fue tal, ceguera o miedo, que arrojó cobardemente en las vías trozos de vidrio para que los indios sintieran lo que significaba la pretensión de llegar a la capital de los "blancos". Para que volvieran a sentir el peso de la violencia mestiza. (Ponce 2000, 24)

Los indígenas atravesaron los cercos militares y tomaron simbólicamente la ciudad. La noche del 17 de junio forzaron al presidente a firmar algunos acuerdos inesperados como el congelamiento de los precios del gas, de los combustibles y el freno a la eliminación de los subsidios, acuerdos que fueron incumplidos por el Gobierno, lo que, se estima, sirvió para que se promuevan los contactos políticos entre indígenas y militares, al punto que pocos días después la CONAIE realizó su congreso en pabellones militares (11).

Seis meses más tarde, a mediados de enero de 2000, el movimiento indígena nuevamente entró a la ciudad, esta vez en alianza política y táctica con los mandos medios militares y la Coordinadora de Movimientos Sociales, en torno a una agenda discursiva de derrocar al Gobierno para cambiar la estructura del país, frenar la corrupción, sancionar a los banqueros y devolver el dinero incautado, impulsando un Gobierno democrático de indios, pobres y honrados, con nuevos parla-

mento y justicia, y lograr la transformación social de Ecuador (Herrera 2001, 34-5). Proclamaba una agenda política de cambio social.

Aunque los medios de comunicación y determinados sectores de la población quiteña reaccionaron abundando en expresiones de racismo, discriminación y desprecio por lo indio, las élites y gentes quiteñas no dieron mayores señales en defensa de la ciudad, que no fuera sumarse al desprecio del gobierno por los indios, considerados en el escalón más bajo de la estructura social. Su presencia, aunque no deseada, no representaba una amenaza a la capitalidad, bastaba con la indiferencia y el menosprecio; además, el presidente estaba prácticamente caído y su gobierno al borde del despeñadero, los indios no podían ni iban a subvertir ningún orden social o político.

Encabezando la oposición, el movimiento indígena organizó en el trayecto a la capital sucesivos Parlamentos Provinciales de los Pueblos, en los que configuró un mandato popular de redistribución de la riqueza, sanción a los banqueros corruptos, renovación de la justicia, y un nuevo Gobierno de transformación social en favor de los indios y los pobres (34-5). Nuevamente llegó a Quito burlando todos los cercos militares con los que el gobierno trató de impedir su acceso a la ciudad, paulatinamente se fueron reagrupando en el parque de El Arbolito, donde se estima que acamparon más de ocho mil indígenas que fueron apoyados logísticamente por vehículos militares (47).

Haciendo gala de maniobras tácticas y en coordinación con los coroneles golpistas, los indígenas durante varios días protagonizaron marchas encabezadas por los dirigentes de la CONAIE, respaldados por la Coordinadora de Movimientos Sociales, sindicalistas, empleados públicos, estudiantes, pobladores y sectores populares, en un ambiente de convergencia político-cultural y de respaldo nacional popular que fue denominado como la Rebelión de Quito (Paz y Miño 2002). Gritando la consigna "Fuera Mahuad", burlaron los cercos militares instalados dentro de la ciudad y, ante el desconcierto de la mayoría de población quiteña que observaba, se dirigieron al Ministerio de Defensa para dialogar con los militares aliados.

Al siguiente día marcharon hacia la Corte de Justicia y tomaron el Congreso Nacional, previo un ritual shamánico de purificación del

lugar, instalaron el Parlamento de los Pueblos y formaron la Junta de Salvación Nacional que pidió la destitución del presidente y nombró un triunvirato —que duró tres horas— integrado por el presidente de la CONAIE, un general que encabezó el frente militar de Mahuad y un sombrío exmagistrado de justicia promovido por una mescolanza de grupos mestizos guayaquileños (Ponce 2000, 14). Fue "el más breve golpe de Estado" que simbolizaba "la unión de los pueblos indígenas, los soldados y la ley" (Becker 2015, 72).

Un insólito desenlace ocurrió la noche del 21 de enero. El fugaz triunvirato entró a un desolado Palacio de Carondelet que había sido desocupado por las élites del poder, donde con absoluto desconcierto constataron que solo habían ocupado, literalmente, el edificio desde donde se ejerció el dominio sobre los pueblos indios (Ponce 2000, 16). No habían llegado al gobierno y menos tomado el poder, incluso no fue muy evidente que hubieran derrocado a un presidente que estaba completamente desestabilizado (Herrera Aráuz 2001, 138), sin ningún respaldo político ni de sus coidearios más cercanos.

Irónicamente, el movimiento indígena, que acababa de precipitar la caída del presidente, se encontraba solo y sin respaldo político, mostró que carecía de un plan de acción y del apoyo necesario para formar el gabinete gubernamental; constató que no tenía el mando ni sobre los guardias de las puertas del palacio que intranquilos se limitaban a observarlos (Ponce 2000, 17). El ímpetu del movimiento indígena había rebasado a sus aliados: los coroneles golpistas y la Coordinadora de Movimientos Sociales, pues la fuerza colectiva del levantamiento indígena desbordó la alianza, con lo que, aislados, los dirigentes indios habían arribado al temible vacío político. En la mañana del siguiente día, con visible sentimiento de derrota, con rabia y frustración (Herrera 2001, 177-8), abandonaron pacíficamente el palacio y emprendieron el retorno a sus comunidades.

En paralelo a los eventos de la alianza coroneles-indios, las cúpulas militares y las élites políticas habían tranzado, la madrugada del 22 de enero, la salida constitucional a la crisis con la subrogación del presidente y la asunción al mando del vicepresidente de la República, representan-

te de las tradicionales familias patricias guayaquileñas. La estrategia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas era desalojar del poder a los indios, someter a los militares, desconocer a los dirigentes de los movimientos sociales y entregar el poder al vicepresidente, cumpliendo con la sucesión constitucional (165). Se había consumado el reemplazo institucional de la ineficiente autoridad presidencial, anunciada con antelación por la prensa y los medios de comunicación capitalinos.

Esa misma madrugada las autoridades militares enviaron un emisario para que dialogara con los coroneles insurrectos y se sometieran al mando castrense. Al poco tiempo, todos los líderes indígenas y militares que participaron en el derrocamiento tuvieron el armisticio del Congreso Nacional, con lo que la mayoría de analistas coinciden se selló la posibilidad de conocer en profundidad los eventos de esa "extraña alianza" que se movilizó para derrocar a un presidente que prácticamente estaba caído. Miguel Lluco, uno de los líderes de la toma de Quito, reflexionando sobre su significado, explicó:

> Fue una fiesta. Una combinación de rebeldía, de ira, pero también de alegría. Si nosotros pensamos en las fiestas de San Juan, de San Pedro, vemos que, a través de la fiesta, cualquier rencor se expresa en ese momento: rencor, ira en contra de la maldad de las autoridades. Por otro lado, también vamos haciendo la fiesta para que el enemigo se ponga menos cauteloso. (Ponce 2000, 27)

Como argumentó Javier Ponce (2000), la toma simbólica de la ciudad como centro del poder fue considerado por los quiteños como un asedio, una intimidación, mientras para los indios era un ritual, una celebración, una combinación de "rebeldía y fiesta"; las dos entradas a Quito estuvieron encabezadas por los diablohumas que danzando espantaban los malos espíritus, expulsaban las maléficas energías de las calles con limpias de ramas y fustas, algo incomprensible para los habitantes de la ciudad que atónitos observaron los acontecimientos desde las pantallas de televisión (27). Solo unos pocos de los más humildes pobladores de los barrios periféricos, en sintonía cultural con las ritualidades indígenas, acompañaron el ingreso de los indios y se sumaron a las marchas de protesta durante los días de la ocupación de Quito.

Los indios llegaron a la capital del país mestizo y se encontraron con la ciudad de la memoria perdida, en la que pareciera haber un vacío identitario por la constante negación de las identidades, una ciudad donde "la memoria lucha con la memoria" (163-4). Una ciudad en la que los medios de comunicación y las autoridades negaban, desconocían, la identidad de los otros, de los pueblos indígenas, pese a que pocos años antes, en la década de los 90 del siglo pasado, el movimiento indígena entró de facto en la escena política nacional, luego de impactantes levantamientos y marchas por todo el país, cuestionando el carácter nacional del Estado y planteando una tesis innovadora como la del Estado plurinacional, a la que adhirieron amplios sectores sociales y populares que veían representados sus intereses (Becker 2015). El movimiento indígena se asumía como una avanzada político-cultural en la creciente ola de movimientos sociales y populares del país.

Durante los días de la toma de Quito y los posteriores, la prensa fraguó la imagen de que con los indios no cabe la igualdad, sino solo políticas gubernamentales asistenciales, paternalistas; reprodujo la naturalización de su ruralidad: mientras permanezcan en sus comunidades no son una amenaza, cuando las abandonan y vienen a la ciudad, se tornan en sujetos peligrosos para la estabilidad institucional. No les corresponde tomarse la ciudad, al andar por sus calles fueron señalados como usurpadores. El estigma de su inferioridad se difundió. Los líderes indígenas fueron acusados de pretender modificar su condición de dominados, ingresando a los lugares que no les corresponden y sin el blanqueamiento adecuado (Córdova 2003, 55). Se había reeditado en la capital el fantasma de la amenaza de lo marginal.

La prensa y los líderes de opinión, en defensa de la democracia, supieron manipular a la clase media capitalina, creando un enfrentamiento entre el pueblo mestizo y el "populacho étnico", los indios, por el que se buscaba la salida del presidente, preservando la institucionalidad, frente al caos y la incertidumbre provocados por la irrupción del otro; los sectores medios estaban a favor de la salida del presidente, pero no de la conducción indígena. La opinión pública había desplazado la imagen del enemigo, el miedo aisló a la acción indígena y la institucionalidad encontró en él a su mejor aliado, concluye Córdova (57).

Así, no obstante su relevancia política como actor contestatario surgido desde la alteridad, no era legítimo que los indios tomaran simbólicamente la capital del país, ocuparan festivamente sus avenidas y plazas y entraran a un palacio presidencial desocupado, en el que no había nada que hacer que no fuera retirarse. En medio de una pertinaz campaña mediática de repudio a su presencia, en la que se mezclaba el desprecio por lo indio con el rechazo al Gobierno, las clases medias quiteñas se desmovilizaron negando la conducción del movimiento indígena, dejándolos solos. Esa fue la manera en que las élites, clases acomodadas, autoridades y sectores medios quiteños, indolentes, reaccionaron a la festiva movilización indígena de toma de la ciudad, aislándoles y cercándoles en el vacío de poder, en el que solo mora el desconocimiento y la negación cultural del otro.

La rebelión forajida en la ciudad hostigada

El tercer momento en que se volvió a evidenciar la cohesión simbólica entre las clases medias, altas y las autoridades locales para conjurar las amenazas a la ciudad, fue en los eventos que derrocaron al Gobierno de Lucio Gutiérrez. En una simbiosis multiclasista, con predominio de los sectores medios, se expresó el repudio a otro Gobierno de comportamientos autoritarios, considerados localmente como hostiles y que provocaron el desbordamiento ciudadano que caracterizó las movilizaciones urbanas. Ocurrió durante la denominada rebelión forajida, acaecida entre febrero y abril de 2005, que volvió a destituir al presidente y cerró el ciclo de luchas sociales disconformes con el desgastado sistema de representación.

Habían transcurrido cinco años desde que se estableció la dolarización y la economía ecuatoriana daba signos de aparente estabilidad. Según Alberto Acosta (2005), se abatió la inflación, con enorme costo social, gracias al crecimiento y altos precios de las exportaciones petroleras, las bajas tasas de interés del mercado internacional y el incremento de las remesas de emigrantes, con lo que el Gobierno de Gutiérrez logró, luego de un consecutivo déficit comercial, un fugaz superávit que en realidad era menor a la tendencia previa a la dolarización y ocultaba

una enorme pérdida en la balanza comercial, la mayor acaecida desde la dolarización y superior a los años precedentes, situación que era difícil de remontar con los recursos disponibles (48-9). En una pomposa celebración mediática, el Gobierno se atribuyó haber logrado el superávit comercial, lo que en realidad ocultaba una difícil realidad económica.

Apenas empezado su mandato, a inicios de 2003, el presidente declaró austeridad en el manejo fiscal, firmó una Carta de Intención con el FMI, un programa de reformas estructurales con el Banco Mundial y recortó drásticamente las inversiones sociales, transfiriendo a este sector montos considerablemente menores que equivalían a la mitad de las remesas de los migrantes, mientras, por otro lado, haciendo gala de magnificencia y exactitud, cumplía con el pago del servicio de la deuda pública externa, la que en un año se había incrementado en más de la mitad (51). El discurso antineoliberal de la campaña electoral cambió una vez en el poder, por lo que, luego de dieciocho meses y veinte días de colaboración y sintiéndose traicionados, los aliados y colaboradores de izquierda, encabezados por el movimiento indígena Pachakutik, rompieron con el Gobierno de Gutiérrez (Saad 2005, 90).

En una servil pretensión de puntualidad en el pago de las acreencias al servicio de la deuda pública externa, el Gobierno, recurriendo a medidas ortodoxas que desconocían los riesgos de "colusión y uso indebido de información", incrementó sustantivamente la valorización de los Bonos Global, generando ganancias escandalosas a sus tenedores, entre ellos varios banqueros privados. Para Acosta (2005, 52) la estrategia era simple: se recompraba solo la deuda pública externa para financiar el presupuesto público, y de rebote, se cumplía con los acreedores externos.

El presidente continuó con la práctica gubernamental de forzar las leyes con el indiscriminado uso de decretos ejecutivos, por lo que siguiendo las directrices de su ministro de Finanzas se afanó en pagar a los prestamistas, en renovar el perfil del país en el mercado financiero internacional y en ampliar el endeudamiento externo, al tiempo que reducía el gasto público comprimiendo, artificialmente, el aporte del ingreso petrolero al presupuesto y desviando los excedentes del precio del petróleo hacia los llamados "fondos de estabilización" (53).

Repleta de vivezas financieras que acomodaban la política económica del Gobierno a las políticas ortodoxas liberales internacionales, no había ninguna amenaza de desestabilización económica; al contrario, la gestión gubernamental, con tono entreguista, se mostraba invariable (43). No hubo un "paquetazo" de medidas restrictivas ni era errática la conducción económica, el presidente fue depuesto, a pesar de la relativa estabilidad económica, por una crisis política (De la Torre 2008, 205) con matices de estigmatización cultural.

Fue el carácter autoritario del Gobierno que atropelló la institucionalidad pública y desairó a la capital, cuestión repudiada por la mayoría de la población quiteña, lo que precipitó su caída. El presidente, autodenominado "dictócrata" (Acosta 2005, 51), se mostró errático en la gestión de la política. Luego de la salida de sus aliados de izquierda, de la rotunda pérdida en las elecciones seccionales de 2004 y de la amenaza de juicio político en el Congreso, con una deslucida mezcla de clientelismo y retórica antioligárquica, conformó una nueva alianza populista entre los partidos PSP, PRE, Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), MPD que marcaría su fatal destino.

El costo de la nueva alianza era el retorno de Bucaram. Con este propósito, impuso una Corte Suprema de Justicia desplazando a la controlada por el PSC, la que custodiada por bandas de matones anuló los juicios a los exgobernantes prófugos por delitos públicos, entre ellos Abdalá Bucaram, y forzó una mayoría parlamentaria que le permitía a este último controlar el Congreso (De la Torre 2005, 110). Literalmente, el Gobierno ocupó todas las funciones del Estado y nuevamente la amenaza de retorno de Bucaram acechaba en la memoria levantisca de los quiteños, no obstante, apoyado en una intensa campaña mediática el presidente se mostró victorioso ante la arremetida de los partidos políticos.

A finalizar el año 2004 ocurrió la primera marcha de protesta, con cerca de cinco mil personas que, aunque duramente reprimida, provocó nuevos eventos de resistencia. Según Augusto Barrera se habían conformado tres ejes de oposición al Gobierno: uno en torno a la tendencia de centroizquierda liderado por la ID y Pachakutik, otro con los colectivos ciudadanos y varias oenegés, y un tercero vinculado al PSC y los jueces destituidos (11).

Los dos primeros confluyeron en un espacio múltiple, gestados en las marchas del movimiento indígena, con contactos parlamentarios que podían recuperar la capacidad de impugnación ciudadana, al que se invitó al alcalde metropolitano de Quito y al prefecto de Pichincha que habían declarado su oposición al régimen, formándose las asambleas de Quito y de Pichincha respectivamente, en calidad de alianzas cívico-políticas que demandaban la restitución del Estado de derecho. La Asamblea de Quito convocó a la marcha por la democracia, contra el autoritarismo y la corrupción (Barrera 2005, 12).

La respuesta quiteña fue masiva: se estima que más de doscientas mil personas, en su mayoría habitantes de los barrios de clases media y alta, salieron ordenada y pacíficamente en la "mayor marcha de la historia de Quito" (Ortiz 2005, 26), que se dirigió a la plaza de San Francisco, pidiendo la reorganización de la Corte Suprema de Justicia y la rectificación del Gobierno. Los poderes locales mostraron la contundencia de su "reclamo al régimen y la alta sociedad celebraba también la resonancia que su reclamo adquiría en la opinión pública y en nuevos sectores sociales" (Ramírez 2005, 41).

Sin embargo, en las calles y plazas, el sentimiento ciudadano rebasó los propósitos de la marcha, sus dirigentes pedían la restitución de la Corte, mientras entre la ciudadanía emergía con fuerza un sentimiento cívico contra la presencia del presidente; el grito: ¡Lucio fuera!, similar al de años atrás contra Bucaram, estremecía a la gente, ante lo cual las autoridades se mostraron conciliadoras (Barrera 2005, 12). El Gobierno, aparentando comprender los acontecimientos, el mismo día de la marcha, montó un forzado festejo de triunfalismo, "rodeado de una coreografía propia de una cantina de tercera" (12), puso a la ciudad de Quito en su contra al ridiculizar la protesta ciudadana.

Digo "aparentando" porque, como lo ha señalado la mayoría de analistas, Gutiérrez confundió la realidad, subestimó las debilidades de una asamblea de reciente formación y supuso que apuntando el ataque a los partidos opositores, especialmente a la ID que gobernaba el distrito metropolitano y la provincia de Pichincha, podía controlar el descontento. No comprendió que, en realidad, más que los partidos, era la ciudadanía quiteña la que movilizada exigía su renuncia.

En el transcurso del siguiente mes y medio se sucedieron las movilizaciones callejeras, enfrentadas con las fuerzas de choque gobiernistas. La oposición al Gobierno trató, sin efecto, de empezar un procedimiento de revocatoria del mandato, alcanzó a difundir una estrategia internacional exitosa y el intento de acordar una mayoría parlamentaria fue anulado (13). Mientras tanto, continuaba inalterable el ataque presidencial a los partidos políticos elevando, "ciega, neciamente, los niveles de enfrentamiento con la oposición, lo que además, confundió, como en el caso de Quito, con el enfrentamiento con la propia ciudad" (Ortiz, 2005, 26).

Enredado en la embestida a los partidos quiteños, en poco tiempo el presidente ahondó su irreversible descrédito en la capital, cada ataque a los políticos era un menosprecio más a la ciudad, no porque hubiera alguna relación orgánica entre partidos políticos y ciudadanía, sino por la errática acción gubernamental que enmarañaba a la oposición con Quito, como otrora ocurrió con Bucaram, que confundió centralismo con capitalidad, reviviendo en la memoria colectiva de la ciudadanía quiteña sus funestos sucesos.

El regreso de Bucaram a Guayaquil la noche del 2 de abril de 2005, a decir de Carlos de la Torre, colmó el desborde de la "indignación moral y estética" de las clases medias y altas capitalinas activadas en las protestas contra Gutiérrez, la que fue amplificada por la mayoría de editorialistas y programas de opinión de radio y televisión en la Sierra (2005, 104). El eufórico mitin de recibimiento a Bucaram se realizó en la zona de regeneración urbana, convertida en hito urbanístico segregacionista del Gobierno municipal socialcristiano, en el que días antes se había realizado la Marcha Blanca por Guayaquil en oposición al Gobierno de Gutiérrez, ahora era invadida por una muchedumbre de humildes seguidores del líder populista que exhibía su disposición a apropiarse de los espacios del poder local.

Como lo explicó De la Torre (2005), estudioso del fenómeno populista, el mitin, una mezcla de aglomeración, caballos, vehículos y guardaespaldas, se organizó como un *show* mediático de amplia difusión, "retransmitido en vivo por varios canales de televisión" y mostró que las cosas no habían cambiado, continuaba el despotismo encubierto

de populismo: junto con la exaltación de "las virtudes del líder y del pueblo", estaba una calculada desatención por la suerte de sus seguidores, una apuesta irresponsable ante eventuales contingencias innecesarias, creando situaciones de riesgo. "Todo, para que este no sea un mitin político más, para que no se lo olvide fácilmente" (106).

El *show* mediático de repatriación del prófugo absuelto provocó el efecto contrario. Lejos de fortalecer al Gobierno caldeó los ánimos quiteños, amplificándose las movilizaciones de protesta ante los reiterados atropellos gubernamentales a la ciudad, en las que se visibilizó el distanciamiento entre los líderes políticos que elevaban petitorios formales y la ciudadanía que indignada demandaba la dimisión presidencial. El grito coreado en todas las movilizaciones: "Que se vaya Bucaram y también su edecán" (110) sintetizó el resentimiento de quienes en las calles y plazas protestaron contra el Gobierno de Gutiérrez.

Ese era el ambiente cuando la Asamblea de Pichincha convocó a un paro provincial que no tuvo mayor trascendencia. Se mostró mal organizado, evidenció divisiones en sus propósitos entre las organizaciones participantes, falta de acuerdos sobre la dimisión presidencial, errores logísticos y operativos en las movilizaciones, así como posturas divergentes entre el alcalde de Quito y el prefecto de Pichincha, lo que fue interpretado por la gente como un inoportuno forcejeo por el liderazgo y un debilitamiento de los ánimos ciudadanos (Barrera 2005, 13).

El Gobierno organizó una burlesca contramarcha en el Centro Histórico, bailando al compás de la tecnocumbia, y se ufanó públicamente del escaso respaldo a los políticos, lo que fue percibido como una bravata adicional que aceleró la indignación ciudadana (Ramírez 2005, 46). Casi de inmediato, en cadena nacional, presuntuosamente, el presidente volvía a mostrarse vencedor en la contienda contra los quiteños. Al final de la jornada reinaba en la ciudad una sensación de infortunio por el fallido paro y de represado coraje con el fatuo presidente.

Al finalizar la tarde de ese mismo día, un medio de comunicación alternativo, radio La Luna, convocó a la ciudadanía quiteña a rechazar la "victoria presidencial" y continuar con las protestas, invitando a un "cacerolazo nocturno" que congregó a más de cinco mil personas en la

avenida de los Shyris, declarada eufemísticamente "territorio libre", ya que anteriormente era el sitio de las paradas militares y se había convertido en el epicentro simbólico de la protesta ciudadana (Saad 2005, 77). Los manifestantes hicieron una marcha y un plantón en la cercana Corte Suprema de Justicia, donde se reeditó la represión policial, lo que, en lugar de disuadir a los manifestantes, enardeció sus ánimos. En la noche, un grupo de manifestantes se dirigió a la casa del presidente a exigir su renuncia; a la mañana siguiente amenazó con ponerles "juicio penal a esos forajidos que no eran del pueblo" (*La Hora* 2005), lo que bastó para detonar el inédito desborde social.

El término *forajido* unificó, inesperadamente, a la diversidad de personas, explica Bustamante (2005), para quien "algo preexistía" en la amalgama de "clase media, clases altas y barrios populares", relacionada con la sensación de amenazas contra la ciudad, provenientes de grupos pagados o convencidos de tomarse la ciudad y castigar a los forajidos, o del discurso populista que vulneraba a la clase media capitalina que aprendió a vivir con "valores particularistas" (58). Eso explica que las movilizaciones ocurrieran no por medio de mecanismos políticos ni mediante la trama de la sociedad civil, sino por los contactos personales entre las familias, amistades, compañeros de trabajo y vecinos de las clases medias, comunicadas por un "lenguaje que además de informal, reclamaba derechos y dignidad" (59).

Lo cierto es que, a partir de ahí, todas las declaraciones provocaron nuevas formas de lucha ciudadana, autoidentificadas como "forajidas". Durante ocho días, especialmente en las noches, se tomaron la ciudad, sucediéndose convocatorias autogestionadas en las que se ideaban eventos de protesta originales: el "cacerolazo", "tablazo", "rollazo", "bicicletazo", "chamizaso", marchas, escraches, plantones y vigilias en horarios y lugares disímiles; la mayoría con carácter festivo y humorístico, construyeron colectivamente una "narrativa en línea con actores-reporteros" que enlazaban un "potente sentido de pertenencia y de identidad colectiva" (Barrera 2005, 13). Emergió una pluralidad de protagonismos colectivos que conectaban la cotidianidad de la vida urbana con los parques, esquinas, calles y plazas convertidas en móviles y temporales

focos de protesta y de enfrentamientos ciudadanos con la policía y las huestes gobiernistas. El descontento ciudadano se robustecía por ondas reactivas cada vez más continuas y fuertes, por "cada maniobra que el régimen emprendía" (Ramírez 2005, 46). La inoperancia gubernamental estimulaba la creciente efervescencia social.

En sinnúmero de barrios, especialmente del centro norte de la ciudad, incontables personas emprendieron sui géneris combinaciones de trabajos diurnos y protestas nocturnas, activándose nutridas asambleas territoriales y temáticas, microconcentraciones, marchas, plantones, bloqueos de calles y avenidas. A las tradicionales formas de protesta, se sumaron otras en sintonía con la cotidianidad cultural de los disímiles estamentos sociales movilizados, exhibiendo, en conjunto, lo que se consideró como "inéditos repertorios de contestación" (48-72), que excedieron a todas las instancias formales de oposición.

Deslegitimado, el Gobierno declaró el estado de emergencia solo en el DMQ, y en su desesperación por ganarse a la gente destituyó a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, pero no logró el efecto esperado, más bien recrudecieron las protestas, el Concejo Metropolitano se declaró en rebeldía frente al estado de emergencia y pidió la salida del "dictador Gutiérrez" (Ortiz 2005, 28). La medida gubernamental no fue acogida por la ciudadanía capitalina, tampoco por las autoridades del distrito ni por el ejército, por lo que el Gobierno, desautorizado, suspendió la medida.

Las protestas surgían en distintos puntos de la ciudad y se replicaron en otras ciudades del país. El martes 19 de abril el Gobierno llevó a la capital tres mil integrantes de la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), oriundos de la Sierra central que pasaron el día en la plaza de San Francisco. Por la tarde, una inmensa manifestación de más de sesenta mil personas salió desde la Cruz del Papa en dirección a la Plaza de la Independencia, la que, aunque fue disuelta brutalmente (28), se reagrupaba en distintos puntos tratando de llegar al centro.

La madrugada del 20 de abril, en medio de las convergentes marchas ciudadanas que buscaban tomarse la plaza y el Palacio de Gobierno, el presidente nuevamente anunció al arribo de doscientos buses de

"simpatizantes leales", provenientes, en cambio, de las provincias costeras y amazónicas (29), lo que recrudeció la indignación quiteña ante la amenaza de toma de la ciudad. El alcalde y el prefecto, en reacción, bloquearon los ingresos a la ciudad con vehículos y maquinaria pública, llamaron a los residentes en los valles circundantes a cerrar el paso a los invasores, al tiempo que todos los barrios quiteños fueron convocados a proteger la ciudad. Una desatinada orden ministerial puso a los estudiantes secundarios en las calles, contribuyendo al desorden y el caos (29).

Improvisadamente, el Gobierno tomó varias medidas de desagravio tratando de revertir la rebelión capitalina, pero era tarde, "todo Quito ya era una fogata de libertad" (Saad 2005), no pudo detener la caída presidencial ocurrida ese mismo día, cuando las Fuerzas Armadas desconocieron al Gobierno, la policía pasó de la represión a los abrazos con las personas movilizadas (90) y los legisladores reunieron al Congreso en una sede distinta en la que destituyeron al presidente por "abandono del cargo" y dieron paso a la subrogación del vicepresidente. El presidente derrocado protagonizó su propio sainete de escape del Palacio de Carondelet, refugiándose en la Embajada del Brasil y luego en una precipitada fuga hacia el aeropuerto (Ramírez 2005, 65), sitios hasta los que llegó la marea forajida.

Las movilizaciones de abril, en un hecho insólito, se mantuvieron activas durante varios días después de derrocado el Gobierno, en una suerte de vigilancia ciudadana alerta a erradicar cualquier posible rebrote del gutierrato. Es que la rebelión quiteña reclamó una clara factura societal, ocurrió por fuera y, en determinados momentos, en oposición a cualquier estrategia partidaria u organizativa, expresándose en múltiples acciones de protesta urbana, singulares y desperdigadas, que congregaron espontáneamente a masivas y diversas gentes, especialmente de clase media (73).

Así, las movilizaciones quiteñas acaecidas durante los momentos de inestabilidad política, que condujeron a los derrocamientos presidenciales, se dieron, cada una, en condiciones socioeconómicas y políticas distintas y tuvieron consecuencias diferenciadas en la estructura del país, pero también rebelaron continuidades relacionadas con las

disputas culturales en el DMQ, algunas de las que paso a señalar para cerrar esta sección. Me refiero al escenario predilecto de la lucha social en los espacios públicos quiteños, al protagonismo predominante de las clases medias y la disímil participación de los sectores populares o de la población humilde, y a las narrativas estigmatizadoras compartidas entre la gente que cohesionó sus comportamientos y ratificó el orden regulatorio de la ciudad.

Las tres coyunturas de movilización social desembocaron en la destitución de los presidentes por parte del Congreso y fueron ratificadas por las Fuerzas Armadas, evidenciando el declive progresivo de la institucionalidad democrática, pues el principio de que el pueblo soberano elige a sus autoridades se cumplió parcialmente, los tres presidentes fueron derrocados de facto, en las calles, aunque ganaron elecciones libres (De la Torre 2008, 203). La movilización callejera se impuso a la representación.

Los medios de comunicación, la ciudadanía movilizada e incluso los propios gobernantes defenestrados compartían una misma visión cultural de que en las calles se ganan y se pierden los Gobiernos, y que las protestas callejeras, como expresión del descontento ciudadano, tienen la fuerza para deponer a los presidentes. La afirmación de que la democracia se hace en las calles, como lo dijo Carlos de la Torre, es una creencia nacida en el período del populismo de Velasco Ibarra, que levantó un imaginario político arraigado en el sistema de partidos acerca de que lo democrático se entiende como la ocupación de los espacios públicos, en los que se escenifican las ritualidades litúrgicas entre los líderes y la voluntad popular (208).

El credo de que las movilizaciones callejeras remueven a los presidentes funcionó como un “mito movilizador” durante el ciclo de movilizaciones en defensa de la capitalidad. La lucha urbana como ocupación de los espacios públicos tiene, al menos, dos aspectos a considerar. Fueron tomas de facto de las multitudes movilizadas para ocupar, posicionarse simbólicamente, calles, plazas, parques y los lugares en los que se ejerce el poder, en reacción al mal uso o el despilfarro de los bienes y recursos públicos por parte de gobernantes con actitudes clientelares y caciquistas. La ocupación simbólica implicó confrontaciones y des-

alojos: si en las calles se ejerció la democracia, también se la combatió. En los tres casos, los gobernantes montaron contraofensivas, mítines y fuerzas de choque callejeras para dispersar y frenar a la ciudadanía movilizada contra Bucaram y Gutiérrez, para bloquear y frenar la marcha indígena contra Mahuad.

No fueron solo confrontaciones episódicas entre bandos políticamente contrapuestos disputándose edificios, calles y plazas, sino momentos de efervescencia ciudadana signados por la apropiación de los espacios públicos como expresión de la preservación de las adscripciones identitarias territoriales; en ese sentido, fueron ocupaciones de lo público activadas por un localismo en defensa de lo propio. Las amenazas de transgresión a la geografía de las identidades territoriales quiteñas, con irrupciones de grupos ajenos a la vida de la ciudad como las "hordas bucaramistas", la toma indígena de la ciudad y las "huestes leales gutierristas", desataron en unos casos la euforia por la ocupación de los espacios públicos, siempre dentro de los perímetros socialmente valorados por las clases medias y altas capitalinas; en el otro, la desmovilización y adhesión al desprecio a los indígenas, arrinconándoles en desolados lugares públicos.

Las clases medias capitalinas, en las últimas décadas, experimentaron un complejo y contradictorio proceso de crecimiento y contracción; se expandieron cuantitativamente en la ciudad, al tiempo que vieron descender sus condiciones de vida y trabajo. Aunque no es un fenómeno generalizado a todas las clases medias, dada su múltiple segmentación, hay estratos medios favorecidos con la expansión metropolitana de la ciudad, y también hay estratos medios con tendencia al empobrecimiento (Paz y Miño 2006, 89). A pesar de las distinciones socioeconómicas, las clases medias y altas quiteñas fueron los principales actores protagonistas de las movilizaciones contra Bucaram y Gutiérrez, y se mantuvieron en un silencio cómplice en los eventos contra Mahuad.

En la síntesis de actores de las movilizaciones realizada por De la Torre (2008), se argumenta que en 1997, durante las movilizaciones en contra de Bucaram, las clases medias estuvieron en el centro de una convergencia multiclasista que incluyó a trabajadores, empresarios, cla-

ses altas, la Asamblea de Quito, jóvenes de izquierda, mujeres, indígenas y sectores populares. En el año 2000, en las movilizaciones opositoras a Mahuad, en cambio, las clases medias no participaron, los protagonistas fueron los indígenas aliados con la Coordinadora de Movimientos Sociales, oficiales menores y jóvenes de izquierda. Y en 2005, en las movilizaciones que depusieron a Gutiérrez, nuevamente las clases medias asumieron el protagonismo principal, junto con las clases altas, las oenegés, grupos de mujeres y jóvenes (211).

Varias son las razones que explican por qué se movilizaron las clases medias. Se activaron en defensa de sus intereses y privilegios aparentemente desplazados por los Gobiernos populistas; también fueron provocadas por la osadía de grupos extraños que se insubordinaron de los lugares que ocupan en la jerarquía social, incomodando y desconcertando a la clase media; asimismo, sus movilizaciones obedecieron a que son instrumentales a la democracia, cuando "aseguran su posición social" se agota su afán democrático y buscan desalojar del poder a quien "pone en riesgo frente a las élites y frente al pueblo, su propia ubicación social" (Bustamante 2005, 63). Otra motivación de tipo "bacteriano" está relacionada con atribuirle la capacidad de percepción del peligro y la amenaza a las clases medias ante las coacciones externas, pues funcionan como una especie de antídoto que actúa cuando avizora la presencia de elementos ajenos al medio, un "anticuerpo que se moviliza para restablecer el equilibrio del sistema" (Burbano 2005, 24).

En Quito la clase obrera, otrora actor relevante en las protestas contra las políticas de ajuste estructural en la década de los 80, se mostró desgastada y tuvo su "último protagonismo en la movilizaciones contra Bucaram" (De la Torre 2008, 212). Mientras tanto, las organizaciones barriales que habían empezado su decline organizativo tuvieron una tenue participación en las movilizaciones contra Bucaram, esporádicamente algunos comités barriales del noroccidente y suroriente de la ciudad apoyaron las entradas y desplazamientos del movimiento indígena en los sucesos que derrocaron a Mahuad. Estuvieron ausentes en las movilizaciones que derrocaron a Gutiérrez, pero presentes en algunas de las marchas que se hicieron a favor del Gobierno, atrapadas

como estaban en la estrategia asistencialista gubernamental que "ofrecía recursos, favores, víveres y festejos" en los barrios periféricos capitalinos, organizaron la Asamblea Popular de Quito integrada por unos cuantos barrios y comunidades desatendidas por el municipio, encabezada por la Federación de Barrios del Sur y la Unión de Comerciantes del Sur, con el propósito de "enfrentar a la Asamblea de Quito y respaldar al régimen" (Ramírez 2005, 68).

Por su lado, los pueblos indígenas en la ciudad mostraron comportamientos distintos. Las comunas del pueblo kitu kara, alineadas con la CONAIE, tuvieron un mínimo involucramiento en las movilizaciones contra Bucaram, organizaron el apoyo logístico en las entradas de la marcha indígena contra Mahuad y estuvieron ausentes en la rebelión forajida (Simbaña 2015); entre los indígenas migrantes, los de filiación evangélica se involucraron en los eventos de apoyo al Gobierno gutierrista. Y las organizaciones de afroquiteños tampoco se implicaron en ninguna de las movilizaciones quiteñas, debido a que estuvieron involucradas en sus propias agendas organizativas en los Gobiernos de Bucaram y Gutiérrez, mientras ante Mahuad, debido al distanciamiento durante su alcaldía, tampoco participaron en su derrocamiento.

Finalmente, otra continuidad de las movilizaciones quiteñas en los tres episodios de destitución presidencial fueron los significados jerárquicos exhibidos por las consignas, gritos, proclamas y discursos callejeros que configuraron las narrativas de las protestas. En los tres episodios, si bien se desplegaron retóricas democratizadoras, estuvieron teñidas de expresiones de inferioridad, racismo y xenofobia hacia los Gobiernos y sus aliados, o contra el movimiento indígena en la toma de la ciudad.

Más allá del humor y la ironía que matizaron las protestas, aupados por los editorialistas de la prensa capitalina, los gobiernistas y opositores fueron semánticamente alojados en el campo de lo insensato. Conforme el libreto populista, dice De la Torre, que estigmatiza a los seguidores de los líderes como "masas de ignorantes y desorganizadas", abundaron las alocuciones mediáticas que reconocían a unos como ciudadanos y a otros como mercenarios, a los quiteños como "gente culta" distinta de las cuadrillas invasoras de provincianos, diferenciando a los capitalinos de los "monos" costeños y de los "jíbaros" amazónicos (210).

Detrás de las proclamas en las protestas, se entronaron los valores del orden y la modernidad metropolitana como ejercicio del coloniaje entrelazado con la democracia. La retórica del quiteñismo supo manipular las injusticias sociales de la dominación y discriminación, ostentando su similitud con las clases altas; se desveló una ecléctica mezcla de protección del orden de la ciudad, de irritación ante la corrupción de los gobernantes y de cuestionamiento al neoliberalismo que había acentuado las injusticias de la convivencia en la ciudad y el país. La mezcla conservadora de indignación y rebeldía ciudadana explica la paradójica excitación moral compartida entre quienes salieron a las calles a protestar, pero se desmovilizaron cuando los indios entraron a la ciudad.

Como lo señaló De la Torre, las reacciones de las clases medias y altas también obedecieron a que profesan valores estéticos señoriales para el ejercicio de la autoridad, los que fueron desairados por los dos gobernantes, incluían desde los atributos personales, los símbolos de la majestad que reviste el cargo presidencial, la solemnidad y ceremonia cívica en la cotidianidad del poder, hasta cierta incomodidad sobre el "origen social y étnico de los presidentes" (2008, 213). A los quiteños les fastidió las maneras burdas y vulgares de Bucaram y Gutiérrez, quienes fueron tildados de "advenedizos sociales por sus orígenes étnicos" de "turco contrabandista" el uno, de "amazónico color verde" el otro (213), explicó el analista.

Las movilizaciones sociales en los tres eventos no llegaron a situaciones extremas de anomia social, si bien en la rebelión forajida desbordaron a los partidos y liderazgos políticos, todas ocurrieron dentro de la estructura regulatoria de la sociedad quiteña, exagerada por la grandilocuencia de la narrativa mediática. Refiriéndose a los atropellos de los gobernantes en la capital, Bustamante (2005, 61-2) consideró que mostraron el "orden feudal" de la sociedad quiteña con jerarquías, privilegios y fueros, en los que "cada quién debe saber a quién puede atropellar, qué atropellos puede sufrir, y qué apoyos debe buscar para minimizar estos riesgos".

Las irrupciones arbitrarias en la jerarquía social, efectivamente, encuentran sus límites en lo que el poder les permite. En los tres episo-

dios, de distintas maneras, las arbitrariedades gubernamentales no distinguieron los atropellos, rebasaron este umbral, con lo cual precipitaron los fatídicos desenlaces. Así, los presidentes fueron depuestos por las movilizaciones ciudadanas ocurridas en los espacios públicos urbanos, por las presiones de las clases medias y el movimiento indígena, apoyados por dinámicas multiclasistas y motivadas desde narrativas de conservación y rebeldía en contra de las arbitrariedades gubernamentales.

Tras las destituciones presidenciales, en cada caso, se desactivaron las movilizaciones sociales, los espacios públicos simbólicamente ocupados retornaron a su fragmentación cotidiana, los notables recuperaron el control de la ciudad y paulatinamente el orden se restituyó. Se habían removido los autoritarismos del Gobierno central, pero el país continuaba impactado por la crisis nacional del sistema de representación, el que no se había modificado. La ciudad de Quito, escenario principal de las movilizaciones, completó el ciclo en defensa de la capitalidad, y se aprestaba a continuar en el proceso de consolidación metropolitana.

Recapitulando, con la expansión metropolitana de la ciudad, se reactivó la tendencia a la propagación del imaginario blanco-mestizo como factor cohesionador de la nación y de homogeneidad en la adscripción quiteña, la que cargada de prejuicios raciales que estigmatizaban las diferencias étnicas y culturales se irradió como referente de identidad urbana en los distintos estratos de la sociedad capitalina. El "quiteñismo", reavivado con la expansión metropolitana, representaba un conjunto de valores y prácticas de desprecio por lo extraño y lo foráneo, encajado en un falso cosmopolitismo que se avergonzaba de las diferencias culturales.

En este ambiente las comunas del pueblo kitu kara resistieron a las presiones inmobiliarias que el crecimiento urbano ejerce sobre sus territorios ancestrales, además de que emprendieron en un proceso de etnogénesis para el fortalecimiento de su identidad, demandando autogobierno, territorio, idioma y cultura comunal, esto es una agenda del pueblo indígena diferenciada de las prácticas blanco-mestizas en el distrito metropolitano. Los migrantes indígenas, en cambio, establecieron sus propias redes familiares y de afinidad, proyectando la continui-

dad rural urbana con la que emprendieron diversas formas de inserción comunitaria en la ciudad. El pueblo afroquiteño debió enfrentar el estigma racial de negación de su identidad urbana, para lo cual asumió una estrategia de representación y negociación directa con el municipio metropolitano, en busca del reconocimiento y la consecución de sus derechos ciudadanos, reemplazando la movilización con la contestación cultural. Y los episodios de efervescencia social fueron provocados por las clases medias y altas movilizadas en defensa de la capitalidad, con los que ratificaron los valores prescriptivos de la jerárquica vida en la ciudad de Quito.

CONCLUSIONES

La adopción del DMQ fue un acto de hegemonía cultural de las autoridades de la ciudad, gestado desde los poderes regionales. En su configuración, durante el tránsito del siglo XX al XXI, predominó un imaginario de emulación a las grandes ciudades del mundo gobernadas con dispositivos metropolitanos, por lo que parecerse a las urbes modernas ha sido una aspiración de las élites quiteñas y de las autoridades locales, devenida en sentido común para los habitantes de la ciudad.

En la naciente simbología metropolitana se articuló una geografía urbana de integración y segregación, con cuatro liturgias desplegadas en la conversión metropolitana que, aunque fueron anteriores a la expansión urbana, mutaron en la nueva realidad de la ciudad. Una era la promesa de orden urbano que buscaba conciliar el desorden territorial provocado por la expansión urbana y los negocios inmobiliarios, comerciales y financieros; no se trataba de una ciudad imaginada —eso eran las grandes capitales del mundo—, sino de disciplinar el avance urbanístico en medio del desbarajuste territorial, pero efectivamente era una promesa, porque la geografía del desorden es la condición espacial de las inversiones capitalistas en el área metropolitana.

Otra era la capitalidad como expresión de la heterónoma relación de la ciudad-región con el Estado-nación ecuatoriano, en un insuficiente acoplamiento de lo local que permitió el juego político de los poderes regionales con el país, mientras internamente se reprodujo una incompleta relación de la ciudad con los barrios populares y periféricos. La capitalidad consintió hacia arriba las alianzas y negocios entre las clases altas y el Estado, y hacia abajo el sometimiento popular a las redes clientelares urbanas. Si bien la conversión metropolitana ratificó la condición regional de la capitalidad, casi desde su inicio quedó pendiente el denominado "estatuto autonómico de Quito", con el que se completaría el acoplamiento entre el espacio de la ciudad-región y el territorio de influencia, esto es una normativa e institucionalidad de gobierno metropolitano multinivel.

Asimismo, la ostentación de la cercanía al poder que enlazó las narrativas vernáculas de "rebeldía barrial y paz franciscana", con las que se legitimaron las jerarquías urbanas de estirpe colonial y enmarcaron, por igual, tanto a las luchas de los barrios periféricos activadas por sus demandas de hábitat popular como a las movilizaciones de las clases medias y altas en oposición a los malos presidentes y sus ofensas a la capital. La exhibición del poder operó como una práctica local del orden urbano metropolitano, que se reprodujo por todos los ámbitos de la sociedad quiteña, incluso en las organizaciones barriales y populares.

El quiteñismo, configurado como la ideología homogeneizadora de las identidades urbanas que tendieron a la hibridación blanca-mestiza, siguió recurriendo a artilugios de discriminación de la diferencia cultural entre la población capitalina. El pretendido cosmopolitismo metropolitano emergente, lejos de valorar las diversidades étnicas y culturales de sus habitantes, las ocultó en nombre de la individualidad ciudadana, sometiendo a las identidades de raíz ancestral e inferiorizando la pobreza.

El sentido cultural en la configuración del distrito metropolitano fue disciplinar la expansión urbana en el área nuclear de la región quiteña, según los intereses económicos y cánones neocoloniales de las élites capitalinas. Su normativa ratificó la heteronomía de la ciudad capital con el Estado ecuatoriano, la institucionalidad metropolitana fue concebida en las altas esferas municipales, puesta en marcha por las élites políticas y tecnocráticas municipales en un proceso interalcaldías, mientras la gestión metropolitana se hizo en el marco de asépticas políticas inclusivas de vocación cosmopolitista.

Asertivamente se declaró al cantón Quito como distrito metropolitano, pero luego de casi tres décadas la dinámica urbana metropolitana abarca un territorio de alcance transcantonal y provincial. Las sucesivas alcaldías progresivamente montaron una administración municipal de factura empresarial y una colosal estructura institucional desconcentrada en administraciones zonales y descentralizada en empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas. Se amplificó el poder del alcalde, facultándolo para tomar decisiones estratégicas en planos superiores, mientras las adecuaciones al contexto se regirían por ordenanzas metropolitanas, con lo que la normativa metropolitana devino

en una macropolítica territorial que enmarca los planes, programas y políticas municipales. No obstante, la expansión de la institucionalidad metropolitana muestra sus limitaciones en la prestación de los servicios urbanos, requiere adecuarse a la nueva realidad urbana regional, no expandiendo aún más las instituciones existentes, sino con un nuevo diseño gubernamental que apueste por la eficiencia.

La promesa de progreso albergada en los planes de la ciudad privilegió lo urbano como consustancial a la modernidad metropolitana. Contenían relatos de que el porvenir solo es posible en la ciudad si somos modernos urbanos como en las grandes metrópolis, mientras lo rural es vestigio de un pasado tradicional que no cabe en la ciudad: si bien es necesario, debe estar lo más distante: con lo que devino en descartable. En la narrativa primó una racionalidad urbanística en que lo rural estaba asociado con las territorialidades comunitarias y campesinas, a su vez tensionadas por el mercado inmobiliario. A primera vista se muestra contradictorio, dado que la mayor parte del territorio metropolitano son áreas boscosas no aptas para el crecimiento de la ciudad, pero bien visto es explicable porque en la primacía de lo urbano se entrelazaron los intereses rentistas acostumbrados al desenlace "no productivo" de haciendas, fincas, quintas y terrenos baldíos propios del complejo financiero inmobiliario quiteño.

Del mismo modo que la adopción del distrito metropolitano fue posible por la hegemonía cultural de las autoridades locales, su implementación no enfrentó resistencias sociales; al contrario, proyectando la imagen de una ciudad cosmopolitista en expansión, se convirtió en un referente simbólico de un buen lugar para residir. Quizá por esa misma razón no se constituyó un movimiento popular urbano capaz de agrupar a la diversidad de identidades en un proyecto alternativo de ciudad, distinto al metropolitano de las élites municipales y los poderes regionales. La contestación social capitalina no impugnó la transición hacia distrito metropolitano.

El movimiento barrial quiteño emergió en los años 50 del siglo XX, durante el paso de la pequeña urbe conventual a la moderna ciudad metropolitana, como abanderado de los propietarios de vivienda en los viejos barrios centrales, exhibiendo simbolismos vecinales y prácticas

epistolares que reproducían las jerarquías del orden urbano. En los años 80 y 90 fue desplazado por las nacientes organizaciones de arrendatarios y federaciones barriales, cohesionadas por la diversidad poblacional, que colocaron las demandas de los barrios periféricos en los espacios públicos de la ciudad, y apoyadas por aliados de izquierda emprendieron las mayores luchas del hábitat popular. En los años 2000 se desintegraron las federaciones barriales, las luchas poblacionales se replegaron, mientras se multiplicaron los comités promejoras en todos los rincones del distrito metropolitano y se atomizaron sus demandas, coincidiendo con la política municipal de participación ciudadana.

El movimiento barrial, formado en las fisuras del capital inmobiliario e incubado en los barrios del centro, se propagó por los barrios periféricos, superpuesto a las maquinarias electorales de los partidos políticos y entramado con las relaciones clientelares de notables y autoridades locales, que en continuidad simbiótica eran exhibidas por las dirigencias barriales como distintivas de estatus social. Fue un proceso autorreferido, sometido al simbolismo del orden urbano, atrapado en el pragmatismo y la visión individualista de su dirigencia convertida en horizonte de lo posible. El movimiento barrial quiteño ascendió y se aplacó distanciado de las grandes problemáticas de la ciudad, aislado de las marchas y tomas de la ciudad por parte del movimiento indígena y de las masivas manifestaciones de las clases medias y altas quiteñas contra el menosprecio presidencial. El movimiento barrial se diluyó en el progreso citadino. Antes que el cuestionamiento a los malos Gobiernos, en los barrios periféricos se aspiraba a vivir como ciudadanos modernos, cultores de la libertad individual y la riqueza material, emulando, a su escala, el estilo de vida de las clases acomodadas.

Las movilizaciones de las clases medias y altas de la ciudad en defensa de la capitalidad, motivadas por el desprecio a lo extraño, en sus desenlaces teatrales, contribuyeron a los derrocamientos presidenciales, pero una vez apagadas las protestas retornan la calma y el orden cotidiano de la ciudad. Las movilizaciones exhibieron el simbolismo del éxito neoliberal de la región quiteña, aunque hubo momentos de desbordes ciudadanos por acciones emprendidas sin ningún libreto ni estructura de contención.

Las tres grandes protestas callejeras contra los Gobiernos fueron de alcance nacional, sus desenlaces locales se activaron cuando se alteraron los simbolismos del orden quiteño, condensándose los ánimos de las élites que convergieron exhibiendo signos de hegemonía política y cultural.

Así, la transición y consolidación del DMQ ocurrió en un complejo escenario de efervescencia social, en el que el movimiento barrial, aunque quiso, no logró integrar a la heterogénea población de los barrios capitalinos, ni a los diferentes grupos étnicos, culturas ancestrales, juventudes, mujeres y colectivos urbanos. Un vasto pluriverso popular urbano quedó fuera del movimiento barrial, unos con prácticas colectivas de resistencia cultural, otros con maneras singulares de inserción diferenciada, y los más levantando espacios y lugares propios en el territorio metropolitano.

Los pueblos indígenas en la ciudad continúan resistiendo desde la diferencia cultural a la homogenización urbana. Las comunas ancestrales, con la revitalización de su condición originaria, enfrentan la amenaza de ocupación final de sus territorios codiciados por la expansión inmobiliaria; mientras los indígenas migrantes reproducen las tramas de continuidad de comunas, ciudad y trabajo con inserciones diferenciadas que revelan otras maneras de asumir la vida urbana y los espacios públicos.

Los negros en el distrito metropolitano debieron reaccionar a la discriminación y exclusión ejercida por la ciudad, se organizaron para visibilizar su presencia como negros urbanos, ante su atribuido natural origen rural que los estigmatizó como extraños amenazantes a la "paz franciscana". Si bien lograron que el municipio metropolitano asumiera las demandas del pueblo afroquiteño, con una institucionalidad pública comunitaria adscrita al municipio, se requiere avanzar en la ciudadanía diversa e inclusiva desde la diferencia cultural afro.

Las múltiples identidades quiteñas están en las voces de la subalteridad urbana, aunque tensionadas por los estigmas del "quiteñismo", pretendida ideología de la adscripción universal capitalina. Su correlato, el mestizaje de clase media inclinado al disciplinamiento urbano, pese a sus asomos levantiscos, está tramado por valores prescriptivos de emulación del orden y la jerarquía de la sociedad citadina que se propagan conjuntamente con la expansión metropolitana.

Durante la transición y consolidación del DMQ, la contestación social estuvo marcada por los símbolos de la hegemonía cultural, haciendo posible que la fuerza de emulación reifique el orden neocolonial de la modernidad urbana. El movimiento barrial no disputó el carácter elitista del proceso metropolitano y las voces subalternas tampoco pugnaron por un nuevo orden emancipatorio en la ciudad, abrieron sí perspectivas de alteridad con sus inserciones diferenciadas. Es la continuidad contemporánea de la urbanización metropolitana de la vida popular.

Finalmente, la perspectiva intercultural en el territorio metropolitano de Quito muestra los bordes de dispersión de la acción colectiva. Cruzar las fronteras identitarias urbanas requiere de conexiones y confluencias que vinculen la revitalización de las comunas ancestrales con las redes indígenas y afro de inserciones diferenciadas; las iniciativas de las juventudes y tribus urbanas con las luchas de las mujeres y las organizaciones barriales. Son necesarias nuevas formas de articulación social en la cimentación de alternativas populares en la ciudad, basadas en la conjunción de las prácticas culturales de alteridad.

El pluriverso popular urbano con simbolismos que se irradian más allá del funcional rol de plataforma de apoyo al proceso metropolitano, cumplido por las organizaciones barriales, contiene el potencial de insubordinar el sometimiento al orden neocolonial de la modernidad capitalina. En Quito, el pueblo en el sentido del "bloque de los oprimidos" no es fácil de constituir: los grupos que se movilizaron contra los malos Gobiernos no fueron precisamente los sometidos, y los subalternos tampoco han buscado conjurar al poder local que se muestre inclusivo de la diversidad cultural.

Se requieren otras condiciones espaciales, políticas y culturales para que en el disperso y fragmentado espectro de organizaciones barriales, junto con las voces plurales de la subalteridad, emerjan o se consoliden sujetos colectivos con la fuerza ideológica suficiente para resistir el individualismo moderno, portando prácticas contrahegemónicas a la emulación del orden, en pos de una ciudadanía diversa, intercultural y solidaria. Para que desde los lugares y no lugares del territorio metropolitano se constituya el pueblo de la ciudad capaz de conferirle el sentido de liberación a las luchas urbanas, y asumirse como protagonista en el trayecto hacia una ciudad alternativa situada en el umbral de una metrópoli regional.

REFERENCIAS

Fuentes primarias

Archivo Metropolitano de Historia de la ciudad de Quito (AMQ)
Archivo Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)
Archivo Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit
Biblioteca del Ministerio de Cultura y Patrimonio
Biblioteca de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador
Biblioteca de la Universidad Andina Simón Bolívar
Centro de Documentación Abya-Yala
FLACSO Andes

Fuentes secundarias

Abramovich, Víctor. 2006. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL* 88: 35-50.
Achig, Lucas. 1981. "La estructura social y las políticas de ocupación del suelo en Quito". *Revista Ciencias Sociales* IV (13): 67-74.
Acosta, Alberto. 2005. "Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos". *Nueva Sociedad 198*: 42-54.
Aguinaga, Margarita, y Mario Unda. 2000. *Como rayo en cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en Ecuador*. Serie Ensayos FORHUM n.° 12. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / FORHUM.
Aguirre, Milagros, Fernando Carrión y Eduardo Kingman. 2005. *Quito imaginado*. Bogotá: Convenio Andrés Bello / Universidad Nacional de Colombia / Taurus / FLACSO Ecuador.
ALPRO. 1962. *Alianza para el Progreso en Ecuador*. Quito: Servicio de Cultura e Información de los Estados Unidos.
———. 1963. *Realidades y posibilidades de Alianza para el Progreso en el Ecuador*. Quito: Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso.
Andrade, Gustavo Javier. 2013. "El modelo de gestión del régimen jurídico de la propiedad de la tierra en las comunas del Distrito Metropolitano de Quito". Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito.
Andrade, Xavier. 1990. "Pandillas: ¿Rebeldes con causa?". *Cuadernos de NUEVA*. *Revista NUEVA* 12: 35-6.
Aricó, José. 1988. *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Ayala Mora, Enrique. 1991. “El Municipio en el siglo XIX”. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia, 1:* 69-86.

———. 2011. *Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*. Quito: UASB-E / CEN.

Babilonia, Mauricio, y Margarita Velasco. 1980. “Las enfermedades municipales”. *Contrapunto, quincenario político* 15: 6-11.

Barrera, Augusto. 2001. “Sistema de gestión participativa”. *Cuaderno de trabajo 85.* Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-Programa de Gestión Urbana-Centro de Investigaciones CIUDAD.

———. 2005. “La caída de Gutiérrez: que nadie cante victoria”. *La Tendencia* 3: 9-15.

———. 2012. “Quito, una propuesta de ciudad-región”. *Questiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad* 1: 39-52.

Basarab, Nicolescu. 2009. *La transdiciplinariedad-Manifiesto*. Ciudad de México: Multiversidad Mundo Real Edgar Morín, A. C.

Bassante Luzuriaga, Lorena. 2008. “Análisis y propuesta de implementación de presupuesto participativo en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, período 2005-2009”. Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Becker, Marc. 2015. *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.

Bermúdez, Nury, Santiago Cabrera, Andrea Carrión, Santiago del Hierro, Julio Echeverría, Henri Godard y Raúl Moscoso. 2016. “La investigación urbana en Ecuador (1990-2015) cambios y continuidades”. En *La cuestión urbana en la región andina, Miradas desde la investigación y la formación*, coordinado por Julien Rebotier, Jéremy Robert, Patricia Urquieta, Pablo Vega Centeno, Pascale Metzger, 117-73. Quito: PUCE / PNUD / Instituto Francés de Estudios Andinos.

Bernardes da Silva, Adriana, y Ricardo Castillo. 2008. “Dinámicas metropolitanas en la era de la globalización: la promoción inmobiliaria para empresas en la ciudad de Sao Paulo”. *Revista EURE* 33 (98): 45-56.

Borja, Jordi. 2011. *Revolución urbana y derecho a la ciudad.* Quito: OLACCHI / Municipio Metropolitano de Quito-Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador.

Borja, Raúl. 2011. *Los movimientos sociales en los 80 y 90.* Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Bravo, Gonzalo. 1980. “Movimientos sociales urbanos en Quito, El Comité del Pueblo”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.

Burbano de Lara, Felipe. 2005. “La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril”. *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales* 23: 19-26.

———. 2009. “Quito y la caída de Bucaram —discurso, identidad y representaciones—”. En *Quito, desarrollo para la gente.* Vol. II, *Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores*, 63-101. Quito: Instituto de la Ciudad.

Burwal, Gerrit. 1999. “Prácticas cotidianas de resistencia”. En *Antigua modernidad y memoria del presente,* editado por Ton Salman y Eduardo Kingman, 165-88. Quito: FLACSO Ecuador.

Büschges, Christian. 1999. "La formación de una nobleza colonial. Estructura e identidad de la capa social alta de la ciudad de Quito (siglos XVI-XVIII)". En *Beneméritos, aristócratas y empresarios,* editado por Bernd Scöter y Christian Büschges, 215-31. Madrid: Iberoamérica Vervuert.

———. 2007. *Familia, honor y poder. La nobleza de la ciudad de Quito en la época colonial tardía (1765-1822)*. Quito: FONSAL / BBQ/12.

Bustamante, Teodoro. 2005. "El fervor democrático quiteño: ¿un mito, un sueño o algo sustancial?". *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales* 23: 53-62.

Bustos, Guillermo. 1992. "Quito en la transición: actores colectivos e identidades culturales urbanas (1920-1950)". En *Quito a través de la historia: Enfoques y estudios históricos*, 163-88. Quito: Ilustre Municipio de Quito / Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía / Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

Carcelén, Santiago. 1977. *Investigación socioeconómica de los barrios periféricos de Quito.* Quito: Ilustre Municipio de Quito.

Carlos Ríos, Eugenia. 2011. *Juego de enamoramiento en El Ejido*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.

Carrión, Andrea. 2007. "Gestión del crecimiento suburbano: Cambios en el uso del suelo y el mercado del suelo en el área de influencia del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, Ecuador. Lincoln Institute Product Code: WP09AC1SP.

Carrión Mena, Diego. (s. f.) *Quito: los desafíos en los nuevos tiempos*. Quito: MDMQ.

———. 1983. *La tierra urbana y la vivienda popular*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Carrión, Fernando. 1987. *Quito crisis y política urbana.* Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / El Conejo.

———. 1992. "El desarrollo urbano de Quito entre sus crisis urbanas más recientes". En *El Ecuador de la postguerra*, 317-46. Quito: BCE.

———. 1994. *En busca de la ciudad perdida.* Quito: Edimpres.

Carrión, Fernando, y René Vallejo. 1994. "La planificación de Quito: del plan director a la ciudad democrática". En *Quito: Transformaciones urbanas y arquitectónicas,* 15-50. Quito: Ilustre Municipio de Quito / TRAMA.

Carrión, Fernando, y Manuel Dammer. 2011. "Quito: Una metrópoli histórica con vocación internacional". En *Quito: ¿Metrópoli mundial?,* coordinado por Fernando Carrión y Manuel Dammer G., 19-31. Quito: MDMQ / OLACCHI.

Castells, Manuel. 1987. *Crisis urbana y cambio social.* Ciudad de México: Siglo XXI.

———. 2001. *La era de la Información: Economía, sociedad y cultura. Vol. II El poder de la Identidad.* Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Castells, Manuel, y Jordi Borja. 1997. *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Taurus.

Castoriadis, Cornelius. 2010. *La institución imaginaria de la sociedad.* Buenos Aires: Tusquets.

CEDEP. 1982. *¡Viva la huelga! Las luchas populares 1971-1981.* Quito: Centro de Educación Popular.

Chatterjee, Partha. 2008. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos.* Buenos Aires: CLACSO / Siglo XXI.

Chauvin, Juan. 2007. "Conflictos y gobierno local: el caso del transporte urbano de Quito. Departamento de Políticas Públicas". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, Quito.

Chiriboga, Manuel. 2009. *Quito, identidad, innovación y competitividad*. Quito: Instituto de la Ciudad.

CIUDAD. 1982. *Acciones populares frente al problema de la tierra urbana: Cuadernos Ciudad y Sociedad*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

———. 2012. *Plan de Mejoramiento Integral de los Barrios de la Coordinadora de Comunidades Ancestrales del Noroccidente de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / Generalitat Valenciana / ACSUD Las Segovias.

CONBADE. 2014. *Plan de Desarrollo Estratégico*. Quito: Confederación Nacional de Barrios del Ecuador / Centro de Investigaciones CIUDAD-BROT.

Córdova del Alcázar, Gabriela. 2003. *Anatomía de los golpes de Estado, la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*. Quito: UASB-E / Abya-Yala / CEN.

Crompton, Rosemary. 1994. *Clase y estratificación, una introducción a los debates actuales*. Madrid: Tecnos.

Cuenin, Fernando, y Heisda Dávila. 2009. "El Programa integral de mejoramiento de barrios de Quito". En *Construir ciudades*. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana, editado por Eduardo Rojas, 241-52. Washington D. C. Ciudad de México: BID / Fondo de Cultura Económica.

Cueva, Agustín. 1976. *Entre la ira y la esperanza*. Quito: Solitierra.

Deler, Jean Paul. 1987. *Ecuador del espacio al Estado nacional*. Vol. 2. Quito: BCE.

De la Torre Espinosa, Carlos. 2002. *Afroquiteños: Ciudadanía y racismo*. Quito: CAAP.

———. 2005. "El regreso de Abdalá". *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales* 23: 101-8.

———. 2008. "Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez". En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes en América Latina,* editado por Nicolás Íñigo Carrera, Pilar Calveiro, Margarita López Maya, 197-227. Buenos Aires: CLACSO.

Deleuze, Gilles, y Felix Guattari. 2002. *Mil mesetas, capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: PRE-TEXTOS.

De Mattos, Carlos. 2012. "Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana". *Questiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad* 1: 77-100.

Demon, Jos. 2012. "Una comunidad de indígenas migrantes en la ciudad de Quito: características sociales y laborales". En *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica,* editado por Jos Demon, 169-91. Quito: FLACSO Ecuador / CLACSO / Instituto de la Ciudad.

Diez, Alejandro. 2003. *Élites y poderes locales: Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales / DFID.

Diggins, John Patrick. 2003. *Thorstein Veblen: Teórico de la clase ociosa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Domingo, Walter. 1991. "Entrevista a Guillermo Jones Odriozola: Sobre el Plan Regulador de Quito, 1942-1944". *TRAMA* 56: 34-41.

Dussel, Enrique. 2006. *20 tesis de política*. Ciudad de México: CREFAL / Siglo XXI.

Echeverría, Julio. 2009. "Actores y estructuras de sentido en el Distrito Metropolitano de Quito". En *Quito, desarrollo para la gente*. Vol. II, *Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores*, 31-69. Quito: Instituto de la Ciudad.

El Comercio. 1997. *Ecuador frente al vértigo fatal: El itinerario del bucaramato*. Quito: El Comercio C. A.

———. 1998. Editorial, "Ley Agencia Garantía de Depósitos AGD". *El Comercio*. 2 de diciembre.

———. 1999. Editorial, "Medidas económicas". *El Comercio*. 15 de diciembre.

———. 1999. Noticia, "Crack bancario". *El Comercio*. 23 de marzo.

———. 1999. Noticia, "Congelamiento de depósitos bancarios". *El Comercio*. 12 de marzo.

———. 1999. Noticia, "Feriado bancario". *El Comercio*. 10 de marzo.

———. 2000. "La vorágine que acabó con Mahuad". *El Comercio*. 21 de enero.

———. 2014. Editorial, "Flotación monetaria". *El Comercio*. 29 de mayo.

Espinosa Apolo, Manuel. 2003. *Mestizaje, cholificación y blanqueamiento en Quito: Primera mitad del siglo XX*. Quito: UASB-E / Abya-Yala / CEN.

Estévez Báez, Milton, y Magdalena Herdoíza de Estévez. 1984. "La articulación de los ejes industrial y agrario y el proceso migratorio en el área metropolitana de Quito entre 1960-1980". *Cultura* VII (20): 185-310.

Evers, Tilman, Clarita Müller-Plantenberg y Stephanie Spessart. 1983. *Movimientos barriales y Estado*. Colección Teoría y Sociedad n.° 11. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.

Expreso. 2000. "Entrada a la dolarización". *Expreso*. 21 de enero.

FBNOQ. 1991. *Anuario 1991: Justicia, trabajo y desarrollo comunal*. Quito: FBNOQ / ACJ.

Fanon, Frantz. *Los condenados de la tierra*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

FBPNQ, ACJ, CEPAM, GAD, CCA. 1995. "Los pobladores opinan sobre Quito". *Memorias del Encuentro de Organizaciones Barriales del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Plan Internacional.

Febres Cordero, Francisco. 2016. *El sabio ignorado*. Bogotá: Grijalbo.

Figueroa, José Antonio. 2012. *Movilización política y migración campesina*. Quito: Instituto de la Ciudad.

Flor Recalde, Eulalia. 2009. "Planificación y desarrollo de instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito". En *Quito, desarrollo para la gente*, 195-237. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad.

Galarza Zavala, Jaime. 1990. "URJE, la esperanza". *Cuadernos de Nueva: La crisis y los jóvenes. Revista Nueva* 12: 14-6.

García, Jorge. 1985. *Las organizaciones barriales de Quito*. Quito: ILDIS / Centro de Investigaciones CIUDAD.

Gianella, Jaime. 1978. *La escena urbana: Estado y movimientos de pobladores 1968-1976*. Lima: Universidad Estática / Ferin.

Godard, Henri R. 1988. "Quito-Guayaquil: Eje central o bicefalia". En *Geografía básica del Ecuador: El espacio urbano en el Ecuador*. Serge Allou, Phillipe Cazamajor et al., 108-36. Quito: IPGH / ORSTOM / IGM.

———. 1988a. *Quito, Guayaquil: Evolución y consolidación de ocho barrios populares*. Quito: IFEA / Centro de Investigaciones CIUDAD.

Goetschel, Ana María. 1992. “Hegemonía y sociedad (Quito: 1930-1950)”. En *Ciudades de los Andes: Visión histórica y contemporánea*, dirigido por Eduardo Kingman, 319-47. Quito: IFEA / Centro de Investigaciones CIUDAD.
Gómez, Ricardo. 2008. “Indígenas urbanos en Quito: el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara”. En *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*, editado por Fernando García, 107-19. Quito: FLACSO Ecuador.
Gomezjurado Zevallos, Javier. 2015. *Quito: Historia del cabildo y la ciudad*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio.
González Casanova, Pablo. 1985. “Los trabajadores y la lucha por la hegemonía en América Latina”. En *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, coordinado por Julio Labastida Martín del Campo, 444-63. Ciudad de México: Siglo XXI / Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
Granja, María. 1986. *La burguesía bancaria 1980-1984*. Quito: Abya-Yala.
Greene, Natalia, y Carlos Larrea. 2015. “De la lucha contra la pobreza a la superación de la codicia”. En *La osadía de lo nuevo*, 11-59. Quito: Abya-Yala / Fundación Rosa Luxemburgo.
Grosfoguel, Ramón, y Santiago Castro-Gómez. 2007. “Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”. En *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, editado por Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel, 9-24. Bogotá: Siglo del Hombre / Universidad Central-Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos / Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.
Grosfoguel, Ramón. 2008. “Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial”. *Tabula Rasa* 9: 199-215.
Guerrón Villarde, Ana María. 2012. *Jóvenes en Quito: nuevas identidades urbanas*. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador.
Hall, Peter. 1996. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
Hall, Stuart. 2010. “La importancia de Gramsci para el estudio de la raza y la etnicidad”. En *Stuart Hall. Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales,* coordinado por Catherine Walsh, Víctor Vich y Eduardo Restrepo 257-85. Quito: UASB-E / Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar / Instituto de Estudios Peruanos / CEN.
Hanson, David. 1971. *Political, Decision Making in Ecuador: The Influence of Business Groups*. Doctoral dissertation, University of Florida.
Harvey, David. 2010. *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
Herudek, Joachim, y Osvaldo Hurtado. 1974. *La organización popular en el Ecuador*. Quito: INEDES.
Herrera Aráuz, Francisco. 2001. *Los golpes del poder al aire*. Quito: Abya-Yala.
———. 2012. *Si callan a los míos... gritarán hasta las piedras*. Quito: MDMQ.
Hidalgo Albuja, Patricia. 2018. *Claros y oscuros de la democracia participativa*. Quito: CNE / Instituto de la Democracia / UIDE.
Hobsbawm, Eric. 2007. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Memoria Crítica.

Hopenhayn, Martín. 2001. "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía". *Revista de la CEPAL* 73: 117-28.

Hoy. 1997. *¡Que se vaya! Crónica del bucaramato*. Quito: Edimpres.

———. 1999. Editorial, "Levantamiento indígena por la Vida y contra el Hambre". *Hoy*. 9 de julio.

———. 2000. Editorial, "La toma de Quito". *Hoy*. 14 de enero.

———. 2000. "El municipio encuentra socios en el sector privado". Suplemento *Blanco y Negro*. 16 de febrero, 2.

Ibarra, Hernán. 1998. *La otra cultura*. Quito: MARKA / Abya-Yala.

Instituto de la Ciudad. 2009. *Quito, desarrollo para la gente*. Vols. I y II. Quito: Instituto de la Ciudad.

———. 2012. *Conociendo Quito, Estadísticas del Distrito Metropolitano 1*. Quito: Instituto de la Ciudad-MDMQ.

———. 2012a. *Conociendo Quito. Estadísticas del Distrito Metropolitano 2*. Quito: Instituto de la Ciudad-MDMQ.

———. 2013. *Conociendo Quito. Estadísticas del Distrito Metropolitano 3*. Quito: Instituto de la Ciudad-MDMQ.

Keller, Suzanne. 1975. *El vecindario urbano: Una perspectiva sociológica*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Kingman, Eduardo. 1992. "Comunas quiteñas: el derecho a la diversidad". En *Comunas y parroquias de Quito*, 29-39. Quito: Ilustre Municipio de Quito / Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía.

———. 2006. "Apuntes para una historia del gremio de albañiles de Quito: Ciudad y cultura popular". *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia,* 24: 221-36.

———. 2008. *La ciudad y los otros: Quito 1860-1940: Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador / FONSAL / Universitat Rovira i Virgili.

———. 2014. "Oficios y trajines callejeros". En Eduardo Kingman Garcés y Blanca Muratorio. *Los trajines callejeros: Memoria y vida cotidiana Quito, siglos XIX-XX,* 27-112. Quito: FLACSO Ecuador / Instituto Metropolitano de Patrimonio-Fundación Museos de la Ciudad.

———. 2014. "Materiales de la memoria: el gremio de albañiles de Quito". En Eduardo Kingman Garcés y Blanca Muratorio. *Los trajines callejeros: Memoria y vida cotidiana Quito, siglos XIX-XX,* 183-212. Quito: FLACSO Ecuador / Instituto Metropolitano de Patrimonio-Fundación Museos de la Ciudad.

Kingman Garcés, Eduardo, Ton Salman y Amke Van Dam. 1999. "Introducción: Las culturas urbanas en América Latina y los Andes: Lo culto y lo popular, lo local y lo global, lo híbrido y lo mestizo". En *Antigua modernidad y memoria del presente,* editado por Ton Salman y Eduardo Kingman Garcés, 19-54. Quito: FLACSO Ecuador.

Kontopoulos, Kyriakos. 1993. *The Logics of Social Structures*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kymlicka, Will. 2004. *Estados, naciones y culturas*. Córdoba: Almuzara.

La Hora. 2005. Noticia, "Manifestantes frente al domicilio de Lucio Gutiérrez". *La Hora*. 14 de abril.

———. 2012. Editorial, "Indígenas ingresan a Quito durante la Marcha por el Agua y la Vida". *La Hora*. 23 de agosto.

Larrea, Carlos. 2004. *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Lefebvre, Henri. 1969. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

———. 1978. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.

Lentz, Carola, y Hernán Carrasco. 1988. *Migrantes: Campesinos de Licto y Flores*. Quito: Abya-Yala.

Lévinas, Emmanuel. 2006. *Totalidad e infinito*. Salamanca: Sígueme.

Lindblom, Charles E. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Maiguashca, Juan. 1993. "La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)". En *Nueva Historia del Ecuador,* editado por Enrique Ayala Mora, 175-226. Vol. 12. *Ensayos generales I*. Quito: Grijalvo / CEN.

———. 1994. "El proceso de integración nacional en el Ecuador: El rol del poder central, 1830-1895". En *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*, editado por Juan Maiguashca, 355-431. Quito: FLACSO Ecuador / CERLAC-York University / IFEA / CEN.

———. 2012. "La incorporación del cacao al mercado mundial entre 1840 y 1925, según los informes consulares". *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 35: 67-97.

Marcos, Sylvia. 2006. "Beyond Mesoamerica a Hermeneutics of Orality". En *Taken from the Lips*, chapter 9, *Gender and Eros in Mesoamerican Religions*. Boston: Brill Academic Publishers.

Martínez, Elvira, y Santiago Ortiz. 1999. "La propiedad un sueño realizado: relato oral de los pobladores de la Argelia". En *Antigua modernidad y memoria del presente,* editado por Ton Salman y Eduardo Kingman Garcés, 337-52. Quito: FLACSO Ecuador.

Maximy, Rene de, y Karine Peyronnie. 2002. *Quito inesperado, de la memoria a la mirada crítica*. Quito: IFEA / Abya-Yala.

Metzger, Pascale, y Nury Bermúdez. 1996. *El medio ambiente urbano en Quito*. Quito: ORSTOM / MDMQ.

Moncada, José. 1983. *Capitalismo, burguesía y crisis en el Ecuador*. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas-UCE.

———. 1996. "La economía ecuatoriana de los setenta a los ochenta". En *Nueva historia del Ecuador*, editado por Enrique Ayala Mora, 55-95. Vol. 11, *Época Republicana V*. Quito: CEN.

Moncayo Gallegos, Paco. 2007. "Áreas metropolitanas y cohesión social. El caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito". Ponencia en el 8 Foro de Biarritz. Santiago de Chile.

———. 2010. *La ciudad de la palabra*. Quito.

Morales Barragán, Federico. 2007. *Los conceptos de jerarquía y heterarquía en el análisis del desarrollo local*. Ciudad de México: UNAM.

Moscoso, Raúl. 2012. "Portadores de civilización: la inmigración alemana en Quito". En *Ciudades-Estado, inmigrantes y políticas en Ecuador, 1980-1950,* editado por Jacques Ramírez G., 121-67. Quito: IAEN / Instituto de la Ciudad.

Murillo Gómez, Álvaro. 2008. "Indígenas urbanos en Quito: el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara". En *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*, editado por Fernando García, 107-19. Quito: FLACSO Ecuador.

Naranjo, Marcelo. 1999. "Segregación espacial y espacio simbólico: un estudio de caso en Quito". En *Antigua modernidad y memoria del presente*, editado por Ton Salman y Eduardo Kingman Garcés, 327-36. Quito: FLACSO Ecuador.

Navarro, Guillermo. 1976. *La concentración de capitales en el Ecuador*. Quito: Solitierra.

North, Liisa, y Juan Maiguashca. 1991. "Orígenes y significados del velasquismo: Lucha de clases y participación política en el Ecuador". En *La cuestión regional y el poder,* editado por Rafael Quintero, 89-159. Quito: FLACSO Ecuador / CERLAC-York University / CEN.

Nouss, Alexis, y François Laplantine. 2007. *Mestizajes.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Novillo, Natalia. 2005. *Sistematización de la ejecución del Sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito.* Quito: MDMQ-Coordinación Territorial.

Núñez, Jorge. 1990. "Oligarquías regionales y familias oligárquicas en el Ecuador 1765-1912". Ponencia presentada en el V Encuentro de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe, Sao Paulo.

———. 2003. *Pueblos, ciudades y regiones en la historia del Ecuador*. Quito: Letramía.

———. 2017. "El paisaje de Quito (2)". *El Telégrafo*, 29 de junio.

Ocles Arce, Juan. (2014). *Koloba ya biso lisolo Quito: Hablemos de nosotras y nosotros, de nuestra historia en Quito.* Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Odriozola, Jones Guillermo. 1945. *Memoria descriptiva del proyecto del Plan Regulador para la ciudad de Quito.* Quito: Ilustre Municipio de Quito.

Ojeda, Lautaro. 2001. *Estado del debate sobre la autonomía y descentralización*. Quito: PNUD.

Ortiz, Santiago, y Elvira Martínez. 1989. "Cambios en la casa municipal". *La Candela* 6: 10-1.

Ortiz Crespo, Gonzalo. 2000. *Resumen de la historia económica del Ecuador. Siglo XX*. Quito: Abya-Yala / Multiplica.

———. 2005. "La acción de los forajidos, desafío para los partidos políticos". *La Tendencia* 3: 23-32.

Pastor Albaladejo, Gema. 2013. "El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la comunidad de Madrid". *Barataria 15*: 195-205.

Pastrana, Ernesto, y Duque Joaquín. 1971. *Elementos teóricos para la interpretación de los procesos organizativos políticos poblacionales.* Santiago de Chile: Escuela Latinoamericana de Sociología.

Paz y Miño Cepeda, Juan J. 2002. *Golpe y contragolpe. La "Rebelión de Quito" del 21 de enero de 2000.* Quito: Abya-Yala.

———. 2006. "Ecuador: una democracia inestable". *Historia Actual Online* 11: 89-99.

———. 2014. *Quito en el bicentenario del proceso de la independencia del Ecuador*. Quito: Abya-Yala / PUCE / Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe.

Peyronnie, Karine, y René de Maximy. 2000. *Gente de Quito*. Quito: IRD / CEDIME / Abya-Yala.

Pipitone, Ugo. 2003. *Ciudades, naciones, regiones*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Ponce, Javier. 2000. *Y la madrugada los sorprendió en el poder*. Quito: Planeta.

Ponce Leiva, Pilar. 1998. *Certezas ante la incertidumbre: Élite y cabildo en el siglo XVIII*. Quito: Abya-Yala.

Pueblo Kitu Kara. 2016. Agenda *Política del Pueblo Kitu Kara. Pueblo Kitu Kara Nacionalidad Kichwa*. Quito: Pueblo Kitu Kara / PIDHDD.

Quintero, Rafael. 1985. "El trabajo político barrial". *Ecuador Debate: Barrios populares: realidades y problemas* 7: 201-16.

Rahier, Jean. 1999. "Mami: ¿qué será lo que quiere el negro?: representaciones racistas en la revista Vistazo, 1957-1991". En *Ecuador racista. Imágenes e identidades,* editado por Emma Cervone y Fredy Rivera, 73-109. Quito: FLACSO Ecuador / ILDIS.

Ramírez, Franklin. 2005. *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Abya-Yala.

Ramón Valarezo, Juan. 1992. "Quito aborigen: un balance de sus interpretaciones". En *Enfoques y estudios históricos: Quito a través de la historia*, Paúl Aguilar, et al., 29-64. Quito: Ilustre Municipio de Quito / Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía / Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

Reinhard, Wolfang. 1997. *Las élites del poder y la construcción del Estado*, compilado por Wolfang Reinhard. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Roberts, Bryan. 1980. *Ciudades de campesinos, la economía política de la urbanización en el tercer mundo*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Rodríguez, Marcelo y Fausto Tingo. 2013. *Jóvenes "punqueros" y "hoperos" quiteños*. Quito: Abya-Yala / UPS.

Saad, Pedro. 1997. *La caída de Abdalá*. Quito: El Conejo.

———. 2005. *La caída de Lucio, corajudos, jóvenes y forajidos*. Quito: El Conejo.

Said, Edward W. 1990. *Orientalismo*. España: Libertarias Prodhufi.

Saint-Geours, Yves. 1994. "La Sierra Centro y Norte (1830-1925)". En *Historia y región en el Ecuador 1830-1930,* editado por Juan Maiguashca, 143-88. Quito: FLACSO Ecuador / CERLAC / CEN.

Salman, Ton, y Eduardo Kingman, eds. *Antigua modernidad y memoria del presente.* Quito: FLACSO Ecuador, 1993.

Salomon, Frank, y Mesías Carrera. 2007. *Historia, cultura y música ancestral de Zámbiza.* Quito: MDMQ.

Swanson, Kate. 2010. *Pidiendo caridad en la ciudad: Mujeres y niños indígenas en las calles del Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.

Tejerina, Benjamín. 1998. "Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores". En *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, editado por Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, 111-38. Valladolid: Trotta.

Terán, Juan Fernando, y Diego Mancheno. 2012. "La ciudad-región en América Latina: Un concepto entre el neoliberalismo y el posliberalismo". *Questiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad* 1 (1): 139-54.

Torres, Víctor Hugo. 2002. "La participación ciudadana en Quito, la experiencia del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de

Quito". En *La participación en Quito, miradas plurales,* coordinado por Víctor Hugo Torres, 11-59. Quito: Abya-Yala / UPS.
———. 2008. *Políticas públicas, territorios y localidades.* Quito: Abya-Yala / COMUNIDEC.
Touraine, Alain. 2016. *El fin de las sociedades.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
Tupiza, Alex, y Robert D´Ercole. 2001. *Valor del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.* Quito: IRD / MDMQ.
Últimas Noticias. 1952. "Los barrios de Quito". *Últimas Noticias.* 3 de mayo.
———. 1952. Noticia. *Últimas Noticias.* 23 de agosto.
———. 1953. Noticia. *Últimas Noticias.* 12 de mayo.
———. 1953. "El desarrollo barrial en la capital". *Últimas Noticias.* 9 de julio.
———. 1953. Noticia. *Últimas Noticias.* 25 de agosto.
———. 1954. Noticia. *Últimas Noticias.* 22 de abril.
———. 1954. "Los barrios suburbanos". *Últimas Noticias.* 27 de abril.
———. 1954. Noticia. *Últimas Noticias.* 25 de junio.
———. 1957. "El progreso de los barrios". *Últimas Noticias.* 9 de mayo.
———. 1957. "La edición de los barrios del sur". *Últimas Noticias.*
Unda, Lara René. 2010. *Jóvenes y juventudes. Acción, representaciones y expectativas sociales de jóvenes en Quito.* Quito: Abya-Yala / UPS.
Unda, Mario. 1986. "La organización barrial entre la democracia y la crisis". En *Movimientos sociales en el Ecuador,* León J., Pérez J. P., Prieto M., Pachano S., Unda M., Verdesoto L., Chiriboga M., 219-79. Quito: CLACSO / CAAP / CEDIME / IEE / Centro de Planificación y Estudios Sociales / Centro de Investigaciones CIUDAD / ILDIS.
———. 1996. "El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo". *Ciudad Alternativa* II (12): 115-24.
———. 2008. *Apuntes para la historia del movimiento barrial en quito, primera parte.* Quito: Inédito.
Unda, Mario, y Augusto Barrera. 1998. "Participación y sociedad en el Ecuador". En *Participación, descentralización y gestión municipal*, Diego Carrión, Carlos Larrea, Lautaro Ojeda, Mario Unda, Augusto Barrera, 9-70. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
Vaca Mejía, Paúl Emigdio. 2013. *Soldados del asfalto. Construcción de la identidad skinhead en jóvenes de la ciudad de Quito.* Quito: Abya-Yala / UPS.
Vallejo Aguirre, René. 2009. "Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2007". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
Vallés, Josep M. 2007. *Ciencia política: Una introducción.* Barcelona: Ariel.
Varea, Anamaría, Carmen Barrera, Ana María Maldonado. 1997. *Conflictos socioambientales en las ciudades.* Quito: Abya-Yala / CEDEP.
Vera Santos, Rocío. 2015. *Dinámicas de la negritud y africanidad: Construcciones de la afrodescendencia en Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
Verdesoto Custode, Luis Fernando. 2014. *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011.* Quito: Abya-Yala.

Walsh, Catherine. 2009. *Interculturalidad, Estado, sociedad, luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: UASB-E / Abya-Yala.

Walsh, Catherine, y Juan García Salazar. 2017. *Pensar sembrando/sembrar pensando con el Abuelo Zenón*. Quito: UASB-E / Abya-Yala.

Webster, Susan V. 2012. *Quito, ciudad de maestros: Arquitectos, edificios y urbanismo en el largo siglo XVII*. Quito: Abya-Yala / UCE / Fulbright Ecuador.

Entrevistas

Alvarado, Javier. 2014. Dirigente barrial, miembro de CONBADE. 30 de abril.

Hernández, María. 2014. Expresidenta del Colectivo Mujeres por la Vida, 4 de junio.

Melo, Fabián. 2014. Presidente de la Cooperativa de Vivienda Alianza Solidaria. 20 de mayo.

Moncayo, Gallegos Paco. 2015. Alcalde de Quito 2002-2010. 14 de enero.

Ocles, Arce Juan. 2014. Asociación Afro 29 de junio, Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha, Centro de Desarrollo y Equidad Racial Desmontutu. 15 de mayo y 10 de junio.

Simbaña, Freddy. 2015. Docente-investigador, miembro del pueblo Kitu Kara. 10 de mayo.

Unda, Mario. 2014. Docente-investigador. 10 de julio.

Leyes y reglamentos

Acta. 2000. Sesión Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, 25 de octubre. Quito: MDMQ.

———. 2000. Sesión Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, 26 de octubre. Quito: MDMQ.

———. 2000a. Sesión Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, 26 de octubre. Quito: MDMQ.

———. 2003. Sesión Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, 23 de marzo. Quito: MDMQ.

———. 2007. Sesión Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, 12 de abril. Quito: MDMQ.

———. 2009. Sesión Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito, 12 de noviembre. Quito: MDMQ.

Acta-E. 1990. "Proyecto sobre el Distrito Metropolitano de Quito que el señor Alcalde pone a consideración del I. Concejo". Acta de la Sesión Extraordinaria del I. Concejo, ACTA-E-001-90. Quito: Ilustre Concejo Municipal de Quito.

Acta-O. 1990. "Continuación del punto constante en el orden del día de la sesión extraordinaria, realizada el día lunes 4 de junio de 1990". Acta de Continuación de la Sesión Extraordinaria, Acta-O-001-90. Quito: IMQ.

Acuerdo Ministerial n.º 4527. 1965. Instituto de la Vivienda Popular Caritas del Ecuador (INVICA). Quito: MTPS.

———. n.º 4527. 1965. Instituto de la Vivienda Popular Caritas del Ecuador (INVICA). Quito: MTPS.

———. n.º 11759. 1968. Caritas del Ecuador. Quito: MTPS.

———. n.º 4091. 1972. Consorcio de Barrios del Norte de Quito. Acta, Quito: MTPS.
———. n.º 1127. 1976. Asociación de Barrios de la Zona Sur de Quito. Acta, Quito: MTPS.
———. n.º 0550. 1977. Asociación Tierra Nueva (ex Banco de la Providencia). Quito: MTPS.
Asociación de Municipalidades del Ecuador. 2007. Fechas de cantonización de los municipios, Quito: AME.
CMDMQ. 2006. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito / CEP.
Decreto Gubernamental n.º 687. 1960. Sociedad Unión de Quiteños y Amigos de Quito. 23 de febrero. Quito: MTPS.
DESCO. 1982. "Movimiento barrial: organización y unidad (1978-1981)". *Biblioteca Popular*. Serie B, Documentos, n.° 5. Lima: DESCO.
Ilustre Municipio de Quito (IMQ). 1980. *Plan Quito, esquema director*. Quito: IMQ.
———. 1992. *Plan Distrito Metropolitano: Estructura espacial metropolitana: Temas y problemas críticos*, 9-10. Quito: IMQ.
———. 1992a. *Plan Distrito Metropolitano. Estructura espacial metropolitana.* Vol. 22. Quito: IMQ.
———. 1992. *Plan Distrito Metropolitano, La propuesta de planificación.* Quito: IMQ.
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2010. Ecuador, Censo de Población y Vivienda 2010. Quito: INEC.
———. 2010a. Censo Nacional Económico. Quito: INEC.
Ley de Régimen Municipal (IRM). 2005. *Ley Orgánica de Régimen Municipal.* Quito: CEP.
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). 1991. *Gaceta Municipal*, vols. época 2, Año III. Quito: IMQ.
———. 1995. *Gaceta Municipal*, vols. Época III, Año III, n.° 7. Quito: Municipio del DMQ.
———. 1995a. *La transición a distrito metropolitano: el caso de Quito*. Vol. 1. Quito: MDMQ.
———. 1998. *El Municipio de Distrito Metropolitano de Quito (1988-1997): Una experiencia municipal de descentralización, desconcentración y desarrollo local.* Vol. 7. Quito: MDMQ.
———. 1999. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Quito: CEP.
———. 2000. Plan Siglo XXI: Estrategias de desarrollo del DMQ al 2025. Quito: MDMQ.
———. 2000a. Acta de Sesión Ordinaria del Cabildo Metropolitano de Quito, 26-10-20. Quito: MDMQ.
———. 2002. Proyecto de desarrollo social y económico de los pueblos y nacionalidades indígenas del Distrito Metropolitano de Quito. Unidad de la Diversidad Indígena UDI, Dirección Metropolitana de Desarrollo Social y Económico, Quito: MDMQ.
———. 2004. Plan Equinoccio 21. Quito: MDMQ.
———. 2004. Gaceta Municipal, Año I, Número 1, Administración 2004. Quito: MDMQ.

———. 2007. Reglamento Orgánico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito: MDMQ.
———. 2009. Informe de liquidación de empresas. Auditoria, Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
———. 2009a. La Planificación del Desarrollo Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito. Quito: MDMQ.
———. 1996. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Procuraduría del Distrito Metropolitano, 1-71. Quito: MDMQ.
———. 2011 Estadísticas censales 2010 para el DMQ. Quito: MDMQ.
———. 2012. Plan de Desarrollo Metropolitano 2012-2022. Quito: MDMQ.
———. 2012a. Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022. Quito: MDMQ.
———. 2012. Diagnóstico Estratégico-Eje Territorial. Quito: MDMQ.
———. 2012. Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022. Quito: MDMQ.
MIDUVI. 2015. Registro de organizaciones barriales de Pichincha. Quito: MIDUVI.
PUOS. 2003. Plan de Uso y Ocupación del Suelo, Ordenanza de Zonificación 0008. Quito: MDMQ.
Registro Oficial 2009. Suplemento 48. Documento, Quito: Registro Oficial.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La UASB fue creada en 1985. Es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de centro académico autónomo, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia) y Quito (Ecuador).

La UASB se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, suscribió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Ecuador, un convenio que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador la incorporó mediante ley al sistema de educación superior de Ecuador. Es la primera universidad en el país que logró, desde 2010, una acreditación internacional de calidad y excelencia.

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Ambiente y Sustentabilidad, Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Letras y Estudios Culturales, Historia y Salud. Tiene también programas, cátedras y centros especializados en relaciones internacionales, integración y comercio, estudios latinoamericanos, estudios sobre democracia, derechos humanos, migraciones, medicinas tradicionales, gestión pública, dirección de empresas, economía y finanzas, patrimonio cultural, estudios interculturales, indígenas y afroecuatorianos.

El libro propone una interpretación cultural de la configuración metropolitana de Quito. El argumento es que más allá del interés municipal en fortalecer su capacidad institucional para controlar la expansión urbana, la adopción de la condición metropolitana implicó una "formación simbólica", un sistema de sentidos y significados espaciales que contenían una visión de la urbe como una ciudad ordenada. Explica algo que parece fluido y natural: el sometimiento del sentido metropolitano de la ciudad a las ideas y valores de las élites quiteñas, y que los demás grupos sociales consienten sin mayores resistencias. La investigación se adentra en el desconcertante ámbito de los circuitos ideológicos que cohesionan a la sociedad urbana, para comprender la predisposición de sus habitantes a emular formas de vida de las clases acomodadas, activada por la capacidad de persuasión simbólica de la modernidad colonial urbana, a través de la cual la mayoría de sus residentes, lejos de cuestionar el sometimiento al individualismo disuelven las identidades colectivas, para integrarlas a la dinámica metropolitana. Polemiza sobre la respuesta social analizando el movimiento barrial quiteño y las inserciones urbanas de los pueblos indígenas y afroquiteños.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR Ecuador

ABYA YALA | UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

ISBN: 978-9942-09-691-3

9 789942 096913